

경산 대임공공주택지구의 대토보상결과를 통해 살펴본 대토보상제도 문제점과 개선방안 연구

The Impact of the Land Compensation Act to the Outcome of Land Compensation: a Case Study of Gyeongsan DAEIM Public Housing District

박창률* · 박정준** · 손순금***

Chang-Yul Park · Jung-Jun Park · Sun-Gum Son

Abstract

This study explores the outcome of the current Land Compensation Act for the indigenous residents of DAEIM Public Development Project Zone in Gyeongsan City. The purpose of the law is to return part of the development gains to the native residents and to support the re-settlement of the native residents. As the Land Compensation Act applies to each area with different standards, the monetary terms of land compensation which the native residents eventually receive varies across the region and development sites. That means the development gain is not fairly shared with the native residents of the redevelopment area and it does not necessarily support the settlement of the existing residents. It is supposed that the actual compensation for the native residents should be in full cash value but it is not in reality. The study demonstrates the outcomes of the land compensation that the residents received are far from the original purpose of the Compensation Act using the case example of DAEIM Public Development Zone in Gyeongsan, Gyeongsangbukdo. Only a small proportion of the natives managed to achieve the development gains. Accordingly the majority of the native residents has lost re-settlement opportunity. It suggests that the Compensation Act and the implementation procedure should be reviewed and revised accordingly. The details of compensation plan should be tested and set up in line with the characteristics of the project area. In particular, the compensation details in terms of the size and types of land, average value of land for indigenous residents receive, and the amount of compensation per household should be clearly demonstrated to the resident.

Keywords: Public Development(공공개발), Land Compensation(대토보상), Complete compensation(완전보상), Development Profit(개발이익), Re-Settlement(재정착)

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

공익사업의 공공개발지구 및 택지개발지구에서 토지를 수

용 당하는 피수용자의 입장은 필연적으로 재산권의 침해가 수반되고 있는 실정이다. 이에 대한 정부의 대책은 개발이익을 원주민에게 일부 되돌려 주는 방안과 피수용자 원주민을 당해개발사업지구로 재정착의 기회를 준다는 취지로 2007년 10월 17일

* SOHO D&C 대표, 대구가톨릭대학교 경제학 박사 (주저자, josun0111@hanmail.net)

** 대구가톨릭대학교 사회경제경영대학원, 부동산법학과 석사과정 (공동저자, soho36@naver.com)

*** 한국토지주택공사 경기지역본부 차장, 단국대학교 도시 및 지역계획학박사 (교신저자, ssgum@h.or.kr)

(Received: November 8, 2020 / Revised: December 13, 2020 / Accepted: December 13, 2020)

법률 제8665호로 「토지보상법」 일부가 개정되어 현금대체보상의 채권보상에 이어서 당해공익사업으로 조성된 토지로 보상하는 대토보상 제도를 실시하게 된 것이다.

대토보상이란 개발사업의 시행자(정부공기업 또는 지방공기업)가 피수용자 토지소유자가 원하는 경우 토지의 보상금을 현금으로 지급하지 않고 당해사업지구 내 개발되는 토지로 보상금 대신 공급하는 것을 법제화시킨 경우다. 그 효과로는 토지의 보상금 중 대토보상으로 공급되는 토지보상금액만큼 사업자가 초기사업비용인 토지매입비용을 줄일 수 있으며 전체 토지보상금 지불총액이 줄어들어 투입자본금을 줄이는 효과가 있다. 한편으로 보상지역 인근에 토지가격 안정의 효과를 가져올 수 있으며 현금 대신 토지를 공급받는 원주민도 개발이익배분과 수용지역에 재정착의 기회를 가질 수 있다.

한국토지주택공사(이하 LH공사)는 정부 공기업으로 택지개발사업의 중추적인 역할로 대토보상에 많은 업적을 남겼고 본 연구의 사례지역 경산 대입공공주택지구의 시행사이며 수도권 3기 신도시사업지구에 이르기까지 대토보상을 더욱 확대할 방침이라고 밝혔다.

대구경북지역에서는 지방공기업인 대구도시개발공사¹⁾가 이미 2017년을 시작으로 수성구 경제자유구역인 알파시티에 대토보상을 대구에서는 처음으로 실시하였고 대구 동구 연료단지 재개발의 안심뉴타운지역에 대토보상을 실시하였으며 대구 북구 검단동의 워터폴리스산업단지는 대토보상 필지배정이 완료되었다(2020년 9월).

대토보상은 피수용자인 원주민의 입장에서는 개발사업 시행자가 향유하는 개발이익의 일부를 피수용자가 돌려받게 되고 또한 사업지구 내 재정착의 기회를 가질 수 있는 것이다. 이는 피수용자에게 완전보상²⁾의 길에 한걸음 나아가는 정책으로 볼 수 있으나 피수용자를 만족시키는 완전보상은 현실적으로 많은 어려움이 잠재하고 있다. 과거 「토지보상법」이 개정되기 전에는 개발이익을 토지소유자에게는 줄 수 없다는 원칙에서 큰 변화

를 가져온 부분이라고 볼 수 있다.

본 연구의 배경은 대토보상 제도의 궁극적 목적과 주요내용을 중심으로 하여 대구 경북지역 경산대입공공주택지구의 대토보상 결과를 연구배경으로 하였다. 연구의 목적은 경산 대입공공주택지구³⁾의 대토보상결과가 원주민재정착과 개발이익을 향유할 수 없는 결과에 대하여 문제점과 원인분석을 통하여 향후 대토보상제도가 피수용자 원주민의 불만을 해소하고 장래 대토보상을 시행하는 다른 모든 사업지구에 대토보상의 활성화에 일말(一抔)의 도움이 되고자 함이다.

대토보상제도가 완전히 정착되기 위하여 현행 「토지보상법」의 주요내용 중 문제가 되는 부분은 대토보상 공급대상 토지의 공급방법·종류와 용도·면적상한 부분·공급받은 토지의 사업지구 토목공사가 준공되기 전 명의변경불가 등이다. 이러한 현실적인 문제의 해결방안을 제시하고 대토보상제도가 실질적인 원주민의 재정착과 개발이익 향유에 도움이 될 수 있도록 「토지보상법」이 개정되어 대토보상이 효율적이고 활성화되는 데 기여함에 목적이 있다.

1.2 연구의 범위와 방법

본 연구의 내용적 범위는 「토지보상법」 제63조의 대토보상의 법적 제도를 연구범위로 정하고 시간적·공간적 범위는 2020년 1월 경북 경산 대입공공주택지구 피수용자 원주민에게 공급된 대토보상의 결과를 중심으로 하였다.

대토보상이 「토지보상법」 개정으로 법적 제도를 갖춘 것은 2007년이지만 현재까지 실제 대토보상의 실무에서 피수용자에게 공급된 것은 약 10여 년 전부터 실제 대토보상이 수도권 중심으로 대토보상이 시행되었다. 대토보상제도가 본격적으로 대토보상 리츠(REITs)제도를 도입하지는 않았지만 「부동산투자회사법」에 의한 시행사가 주도하여 원주민에게 공급된 대토용지의 개발 사업으로 개발이익을 「부동산투자회사법」을 이용하여 시행사의 이익으로 전환하려는 위험한 측면이 있어 원주민이

1) 지방공기업인 대구도시개발공사는 대구경북권역에서 처음으로 대토보상을 실시하였다. 2017년부터 3개 지역에 공공사업을 시행하면서 보상금 대신에 대토보상을 실행하였고 3곳 전부 점포 겸용 단독주택용지와 근린생활시설용지 상업용지를 공급하였다.

2) 공익을 위한 공공개발 사업에서 토지수용에 대한 손실보상은 피수용자의 재산을 현실적 가치와 관련해서 어느 정도로 보상할 것인가의 문제에서 완전보상은 수용되는 재산의 시장거래가격에 의한 객관적 가치로 완전한 보상 즉 재산권의 수용에서 발생하는 현물손실을 간접보상의 무형의 재산적 손실까지 손실의 범위가 특정된다면 전부를 보상하는 것이 완전보상이다 「상당보상」은 완전보상의 보상범위보다는 낮은 경우로 공익상의 합리적인 사유에 대한 부분을 차감하여 보상을 하는 것이고 정당보상의 의미는 완전보상결과 상당보상설이 대립되고 있다. 대법원과 헌법재판소는 손실의 보상은 완전보상이어야 한다는 입장이다.(헌법재판소의 판례 1988.12.24. 89헌마214, 90헌바16, 97헌바78) "정당보상이란 원칙적으로 피수용 재산의 객관적인 재산 가치를 완전하게 보상하여야 한다."는 완전보상을 뜻한다고 보고 있다. 그러나 헌법재판소는 당해공익사업으로 인한 개발이익은 포함되지 않는다고 결정하였다. 헌법 제23조 제3항은 정당한 보상을 규정하고 있고 정당보상의 범위에서 완전보상의 길로 나아갈 수 있는 제도적 정착이 이루어진다면 완전보상의 기틀을 단계적으로 마련할 수 있는 시작점이 될 것이다.

3) 공공주택 지구는 정부가 2020년 8월 「공공주택특별법」[법률 제17486호, 시행 2021. 2. 19.]를 신설하고 공급한 공공주택이 개발지구 내 전체주택공급량에서 50% 이상이 되도록 지정·고시하는 지구를 말한다.

주체가 되는 대토보상과 대토개발이 사유화되지 않도록 제도가 정착되어야 한다. 이러한 가운데 LH공사 대구경북지역본부는 대토보상 토지공급계획부터가 보상지역의 특성을 파악하지 못한 보상계획이고 대토보상을 처음 시도하는 지역으로 홍보부족으로 보여진다(대구 경산 공공 대입주택지구의 대토보상계획 관보 제19662호에 의한 대입공공주택지구 국토교통부 토지공급계획표 <Table 1>과 LH공사 대구경북 지역본부의 대토공급계획표 <Table 2> 참조).

대토보상의 가장 핵심이 되는 부분은 원주민 재정착과 개발이익의 일부를 원주민에게 돌려준다는 개념에서 접근을 해야 한다. 그러나 해당사업지구의 지역적 특성과 원주민의 보상금 수령액의 규모 등을 고려하여 대토보상 토지의 종류와 공급방법을 결정하여 공고를 하여야 하는데 대입공공주택지구의 대토공급계획⁴⁾은 그렇지가 못하다.

경북 경산의 대입공공주택 지구는 2018년 7월 2일(국토교통부고시 제2018-374호)지구지정이 되어 2025년 12월 준공 예정이며 사업지구의 전체 개발면적은 약 1,676,000m²(약508,000평)이다. 대입공공주택지구사업의 목적은 대구의 위성도시로 안정적인 주택건설용지의 확보와 임당지하철 2호선 역세권 개발지로 서민의 주거 안정과 청년 일자리 창출을 도모함이라고 밝히고 있다.

연구의 방법은 경산 대입공공주택지구의 조성된 토지의 공급계획[관보 제19662호(별권) 2020년 1월6일 p165]과 LH공사 대구지역본부가 대토보상공고 안내문을 기준으로 대토보상결과를 분석하였다. 대토보상신청에 있어서 원주민이 신청할 수 있는 범위의 선택폭이 너무나 좁았다. 수령할 보상금의 규모와 대토로 공급하겠다는 LH공사 대구지역본부의 대토공급 대상용지를 보면 원주민이 단독으로 받을 수 있는 토지는 근린생활시설용지이며 상업용지, 업무시설용지, 자족시설용지는 공동으로

분양을 받아야 될 부분이다. 상대적으로 근린생활시설용지는 경쟁(토지보상금액의 우선순위로 사업시행자가 결정)이 높아지고 경쟁에서 탈락한 원주민은 점포 겸용 단독주택용지가 대토용지에서 제외되어 대토용지로 공급받을 수 없는데 대한 원성이 더 높아져 갔다. 이러한 원주민 대다수의 불만을 중심으로 피수용자 원주민과 직접면담⁵⁾ 결과로 「토지보상법」 제63조 제1항에서 제3항까지의 규정을 중심으로 대입지구의 대토보상의 문제점과 개선방향⁶⁾을 제시하고자 한다.

2. 대토보상관련 선행연구

선행연구는 일반적인 대토보상에 관한 연구와 개발이익배제의 원칙과 개발이익 환수 측면의 선행연구와 환지제도·대체지 보상·매수방식과 환지방식을 혼용⁷⁾한 도시개발사업 등을 함께 검토하였다.

2.1 선행연구의 고찰

박상우 외(2007)는 “대단위 토지개발사업 시행을 위한 대토보상제 도입방안 연구”에서 개발이익이 원주민에게 지나치게 많은 혜택을 주는 폐단과 수도권 일부지역에서 많은 대토희망자의 개발이익 향유를 막기 위하여 용지공급의 상한선을 둔다는 취지이며 역시 피수용자와 개발이익을 함께하자는 데는 이견이 없다. 한편 진정한 의미의 혼합 방식이라고 할 수 있는 현물보상제도의 구체적인 실행 안을 제시하였고 이를 사례지구로 들어 그 효과를 실증적으로 제시하였다. 대토보상의 1인당 면적제한은 개발이익의 사유화의 문제로 면적제한을 지지하는 연구를 하였다. 또한 공급가의 미확정으로 인한 토지계약(계약법에 의한 계약의 조건)으로 볼 수 없으며 이에 대한 권리관계의 유지 방법으로 토지상환채권의 발행방법과 토지보상 확정증명서

4) <Table 1>에서 관보는 토지공급계획의 업무시설용지와 자족시설용지를 대토보상의 공급대상 토지가 아닌 것으로 공고하고 있다. 또한 점포 겸용 단독주택용지를 일반실수용자에게 경쟁 입찰방식으로 토지를 공급하겠다고 관보에 게재하고 있다. 반면에 LH공사 대구 지역본부의 대토공급계획을 보면 「토지보상법」 제63조 제2항에 근거가 있는 주택용지는 대토보상계획에서 빠져있고 법의 규정에도 없는 업무시설용지와 자족시설용지는 대토보상의 대상용지로 공고를 하고 있다. 이 용도의 토지는 원칙적으로 대토보상의 대상이 될 수 없다. 더구나 공급의 면적기준 상한도 두지 않고 있다. 「토지보상법」 제63조 제2항의 “상업용지”의 해석범위를 업무시설과 자족시설을 포함한다고 하여도 면적제한은 법의 규정을 따라야 한다.(본 연구 3장 2절 참조)

5) 본 연구자들은 사업지구내 바로 인접한 위치에서 현재 6~7년간 부동산중개업과 개발 사업을 영위하는 자로서 2019년 8월 보상계획이 공고된 때로부터 지속적인 원주민 약200여명의 방문을 받았고 원주민들과의 상담내용은 한 걸 같이 보상금액의 추정액과 대토보상 홍보가 미흡한 가운데서 대토보상제도에 대한 설명(2019년 9월부터 2020년 1월까지 약5개월간)과 원주민과의 대화를 통한 결과물이다. 원주민은 “대토보상”이라는 용어에서 부터 혼란을 가져와 일반적인 농지의 대토와 착각을 할 정도로 대토보상의 홍보가 되지 못하고 있었다. 면담결과 토지소유자 중 부재지주가 아닌 실제 경산에 거주하면서 대토신청을 1순위로 신청 할 수 있는 원주민 63명에 대하여는 별도의 면담자료를 작성하여 대토신청에 있어서 용지의 종류와 면적규모 공동신청의 여부 등을 기록하였다.

6) 토지보상법의 개선방향을 제시하는 연구이며 개정안의 제시는 추후 많은 연구자들의 연구결과에 의하여 좋은 개정안이 나올 것을 기대한다.

7) 대토보상 제도를 효과적인 측면에서 보면 토지전면매수방식의 현금보상과 토지소유자에게 감보율에 의한 채비지만 남겨두고 소유자에게 토지를 되돌려주는(제자리 원칙) 환지방식사업과 절충(다른 자리환지)된 방법으로 볼 수 있다.

Table 1. Plans for the Supply of Land Created in the DAEIM Public Housing District in Gyeongsan

Division	Supply Target	Supply Method	A Supply Price How to Decide	Supply Area (m ²)
Individual Residential Land Total detached housing lot 284 lots 178 lots of residential land for residential use 106 lots of residential land for stores residential use	Migrants Target person	A voluntary contract	Below the construction cost	82,527
	Negotiated Transferor Conference	A voluntary contract	Construction cost 110%	
	Other real users owners (Residential land for stores)	Competitive bidding	Residential part: Appraisal amount Non-residential: Successful bid price	
	Others actual consumers (Residential only)	Raffle	Appraisal amount	
Land for apartment houses	Self use	-	Public rental: Construction cost 60% Public sale: Appraisal amount	246,299
	Others actual consumers	Raffle	Private sale: Appraisal amount	207,201
Land for neighborhood living facilities	Those who are eligible for living measures	A voluntary contract	Appraisal amount	19,380
	Land compensation applicant	A voluntary contract	Appraisal amount × Average winning bid rate	
	Compensation depositor	Limited competition	Successful bid price	
	Others actual consumers	Competitive bidding	Successful bid price	
Commercial land	Those who are eligible for living measures	A voluntary contract	Appraisal amount	47,486
	Land compensation applicant	A voluntary contract	Appraisal amount × Average winning bid rate	
	Compensation depositor	Limited competition	Successful bid price	
	Others actual consumers	Competitive bidding	Successful bid price	
Land for business facilities	Other actual consumers	Competitive bidding	Successful bid price	44,991
Land for residential and commercial use	Others actual consumers	Competitive bidding	Successful bid price (commercial) Appraisal amount (for housing)	40,216
Land for self-sufficient facilities	Self use	-	Appraisal amount	140,263
	National and local governments	A voluntary contract	Construction cost	
	Others actual consumers (Recommended by the competent local government head)	A voluntary contract	Appraisal amount	
	Others actual consumers	Competitive bidding	Successful bid price	
Land for public use	National and local governments	A voluntary contract	Construction cost	20,899
Kindergarten land	National and local governments	A voluntary contract	Construction cost	5,664
	Others actual consumers	Raffle	Appraisal amount	
Land for religious facilities	Others actual consumers	Raffle	Appraisal amount	3,096
Land for cultural facilities	National and local governments	A voluntary contract	Construction cost	8261
Land for gas station	Others actual consumers	Competitive bidding	Successful bid price	2,059
	Negotiating seller	Limited competition	Successful bid price	
Sports facility land	National and local governments	A voluntary contract	Construction cost	10,151
	Others actual consumers	Competitive bidding	Successful bid price	
Parking lot land	National and local governments	A voluntary contract	Construction cost	1,3954
	Others actual consumers	Competitive bidding	Successful bid price	

Note: Republic of Korea Gazette No. 19662 (separate volume) January 6, 2020, p.165

Detached houses for both stores are supplied only to those subject to relocation measures and other end users. Parking lot 7 is not provided separately as a publicly obligatory facility

Table 2. The Type of Land To Be Compensated and the Estimated Unit Price of the Supply Amount

Unit: won/m²

Division	Land for neighborhood living facilities	General commercial land	Land for business facilities	Land self-sufficient facilities
Number of lots supplied (estimated)	6	6	2	2
Total supply area (estimated)	4,911m ²	13,245m ²	15,709m ²	2,208m ²
Supply unit price (estimated)	About 2,870,000/m ²	About 6,030,000/m ²	About 2,810,000/m ²	About 2,200,000/m ²
Area that can be applied per person	33m ² ~1,100m ²		No area limitation	
Formula of supply price	Appraisal value × average successful bid rate (%) Note: After announcing the supply of more than 1/2 of the land for each supply purpose based on the area, the appraised price of the land for which the sale was announced by the total sum of the successful bid price and the appraised price of the land sold after the first sale announcement for each supply cycle. Percentage of the value divided by the total amount (120% applied when exceeding 120%)			
Scheduled supply timing	After 2024 (planned)			
Form of supply	Sole, joint (Combination or sharing)			

Data source: Korea Land and Housing Corporation Daegu Gyeongbuk Regional Headquarters

를 발행하는 방법을 제시하고 있다.

류인자(2008)는 “대체지보상의 내용과 문제점”에서 현금보상의 많은 사회적 문제점에 대하여 토지보상법이 규정한 대토보상과 일본과 독일의 대체지 보상의 도입취지와 대체지 보상의 요건, 대체지의 가격, 공급방법과 대체지 보상절차에 대한 연구로 역시 토지보상법의 문제점에서 법률의 개정을 요구하였으나, 대체지 공급방법과 대체지의 공급가격, 전매제한에 대하여 구체적인 결론은 제시를 하지 않고 있다. 대체지 보상 사례로 하천개발 공사의 사례를 들어 인근 지역부동산 가격을 안정시키는 효과를 가져 온 결과를 설명하고 폐 하천 부지를 경작지로 변경 대체지로 보상하여 원주민재정착을 유도한 대체지보상의 사례를 들었다.

윤정득(2010)은 “합리적인 대토보상에 관한 연구”에서 개선방안으로 우선 수용재결의 가격시점의 보상금에다 개발기간(토지의 보상시점부터 사업지구의 토지공급계약일까지)동안의 지가상승률을 주민에게 보상을 해주는 제안으로 과거 3년간의 평균지가 상승률을 토지보상금액의 50%범위 내에서 곱한 금액을 보상하자는 것으로 결국 보상금 산정기준을 가지고 개발이익을 피수용자와 공유하는 방식이다. 또한 현금보상의 문제점은 무엇보다 사업의 시행자가 토지보상금의 부족으로 들 수 있으며 전면대토방식이나 환지방식일 경우는 수용방식으로 사업을 하는 경우보다 더 많은 사업지구의 사업을 할 수 있다는 주장이다.

송상열·이우성(2011)은 “택지개발사업의 대토보상 확대를 위한 제도개선방안”의 연구에서 대토보상의 실적을 비교분석

하여 사업의 진행이 수도권에서 지방으로 확산되는 효과에 주목하고 있다. 제도의 활성화를 위하여 특정지역이나, 사업유형 및 사업성격에 관계없이 대토보상 제도를 확대적용 방안으로 전매제한을 폐지하자는 주장과 면적제한의 탄력적 적용과 수도권 지역의 대토보상자의 주민의견을 수렴한 설문조사로 실태를 분석하였는바 대토보상의 성공조건으로 정부의 실효성 있는 정책을 수립한 법적·제도적 정비가 지속적으로 필요하다고 주장하였다.

이현석(2012)은 “대토보상의 개선방안에 관한 연구”에서 대토보상의 제도상 문제점과 개선방안을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 보상시점의 보상금산정액이 토지공급 시점과의 괴리현상으로 피수용자가 수령하는 보상금에는 당해공익사업으로 인한 개발이익, 지가상승률 등이 충분하지 않는다는 것이다. 둘째, 양도소득세의 부과에서 “조세특례제한법” 제77조2 제1항에서 과세이연 받을 수 있다는 법과 “소득세법” 제95조 제2항에 따른 장기보유특별공제액을 계산할 때 보유기간이 대토의 취득시점부터 양도 시까지로 본다는 규정은 법률적 보유기간의 혼란을 가져온다는 점, 셋째, 전매제한에 대하여 전매는 허용하되 반드시 기존토지소유자와 사업시행자 사이의 계약조건을 그대로 승계하는 범위 내에서 제한적 전매가 가능하도록 하여야 한다는 주장, 넷째, 민간의 사업 참여제한으로 대토개발에 한해서 민간부문의 사업시행자로 지정하거나 민간시행자와의 공동참여방안을 마련한다면 민간부문의 활력을 통하여 대토보상제도의 실효성을 강화할 수 있다는 주장이다. 다섯째, 대토공급면적의 상한선제한 취지는 특정인에게 과도한 면적이 대토로 보상

되는 것을 방지하고 개발이익의 지나친 사유화를 방지하고 당초 목표한 토지개발의 효율성을 방지함이나, 공동주택지의 경우에는 특별히 완화해야한다는 입장이다.

윤정란 외(2012)는 “현금대체보상제도의 운용실태분석 연구”에서 지금까지 추진되어온 현금대체보상은 채권보상과 대토보상으로 볼 수 있다. 운용실태를 심층 분석하고 지역여건과 사업의 유형별로 분석을 하여 운용의 가장 큰 영향을 주는 요인은 제도적 요인이라고 밝혔다. 결국 어떠한 현금대체보상보다는 토지소유자들에게 가장 큰 영향을 주는 것이 대토보상으로 개발이익을 피수용자가 누리는 것이라는 결론을 내렸다. 대토보상을 통해 피수용자에게 개발이익이 공유될 수 있으며 선택적으로 거주지에서 재정착이 가능한 긍정적 효과가 있으나 대토보상제도의 운영 실적이 많지 않은 것은 대토보상자의 인센티브로 추진되고 있는 세제감면, 과세이연 등 실질적으로 혜택을 볼 수 없는 제도적 한계를 지적하였다.

김준완·김종진(2014)은 “FGI 분석을 통한 대토보상 활성화 방안”에서 FGI(Focus Group Interview) 전문가그룹을 형성하여 1:1 면접방식으로 피수용자의 조합운영자들로 하여금 실제의 현안문제를 심층 분석하는 연구로 전매제한의 권리관계와 대토공급용지의 공급시기와 가격기준을 조기 확정할 것과 부채지주의 참여확대방안 등을 주장하였다. FGI분석을 통하여 대토보상의 현금화, 대토공급시기 및 금액의 조기 확정, 대토공급용지의 공급가격조정, 양도소득세 과세이연 규정의 개정, 대토보상 신청 시 양도소득세 감면 규정 신설, 대토용지 신청면적의 상한선 제한완화, 부채지주 참여확대 등 7가지 문제를 대토보상의 효율적 개선안으로 주장하였다. 그러나 사업지구 전체 우선분양자 간의 토지의 공급방법과 순위에 대한 방안은 언급하지 않았고 대토대상자 간의 순위는 토지보상법 제63조 제1항 제1호에 의하여 사업자의 내규에 따른다는 점에서 부적절하다는 결론을 내렸다.

김민균·신동진(2014)은 “토지소유자 의식에 기초한 다른 자리 환지방식 도입가능성에 관한 연구”에서 기존의 환지방식을 탈피하고 효율적 지구단위계획을 세우는 경북 포항시 초곡지구를 연구대상으로 하였다. 지방공기업(경북개발공사)이 처음으로 환지제도의 새로운 방향을 잡아가는 좋은 선례를 남긴 사례로 볼 수 있다. 또한 다른 자리 환지를 원주민과 협의할 수 있는 법적 근거는 「도시개발법」 제20조 제3항의 근거를 두고 지구단위의 용도지역별 구획이 용이하여 전면 환지방식의 사업방법으로 상당한 효과를 거두었으며 개발이익의 형평성 배분을 평가(감정)금액에 동일한 비율을 적용하여 권리금액을 결정하였다. 권리금액에 해당하는 토지를 지정하여 토지소유자 간의

개발이익의 편차를 최소화하였고 다른 자리 환지방식을 도입하여 도시환경의 질적 수준향상과 제도개선 및 개발이익의 공정한 배분이 되었다고 주장한다.

이우진(2014)은 “대토보상제도에 관한 연구(민사법적 분석을 중심으로)”논문에서 토지보상법상의 대토보상관련 내용이 「민법」 측면에서는 어떠한 문제점이 있는지 비교법적으로 검토하여 일본 토지수용법상의 “대체지보상제도”와 “대토보상”과 양국의 제도를 비교 검토하였다. 양 국가의 제도를 비교 검토하면서 도시개발법상의 환지와도 그 차이점을 비교하여 “대토보상”의 개념정립을 도모하였다. 그리고 대토보상이 헌법상 정당한 보상의 원칙에 합치하는지를 비교법적으로 검토해 보았다. 그리고 대토보상에 영향을 미칠 수 있는 토지보상법상의 개념들을 민법측면에서 검토하여 문제점을 지적하였다.

박창률 외(2016)는 “대토보상제도의 효율성에 관한 연구” 논문에서 대토보상에서 현금보상 대신 개발지 내의 토지를 공급함에 있어 주택용지의 대토공급이 공급방법 측면에서 「토지보상법」 제77조와 제78조에 해당하는 이주민과 생활대책수립대상자에게 공급되는 단독주택용지 및 근린생활시설용지 공급에서 대토신청자 중 누가 먼저 토지를 공급받는가는 「토지보상법」의 규정이 없는 부분을 지적하였다. 그리고 대토공급지의 확대방안의 정책적인 문제는 전체 토지보상금액과 대토용지 공급금액 비율이 너무 낮아 대토공급에 소극적으로 대처한다는 부분을 지적하였다. 그리고 제도상의 문제점에서 대토용지의 공급방법과 면적의 상한선에 대하여 탄력적 운영이 되어야 하며 대토공급용지의 명의를변경불가에 대하여 피수용자 원주민의 재산권 침해라고 주장을 하고 있다.

2.2 선행연구의 요약

선행연구를 검토한 결과를 분석하면 대토용지의 공급가격에는 별다른 문제가 없이 감정가격 또는 공급(낙찰)가격 즉 평균낙찰률 120% 이하라는 점에서 이점은 없으나 대토보상제도의 활성화를 위한 정책적인 문제점과 제도상의 문제점으로 크게 구분할 수 있다.

정책적인 문제점은 본 연구의 범위를 벗어나는 부분이지만 정책적으로 활성화 방안이 필요한 부분이다. 그렇게 해야만 「토지보상법」의 개정에 접근가능하다. 공공개발사업의 시행자(정부공기업, 지방공기업 등)는 사업지구의 순 토지보상금(영농보상 및 영업 손실비용 등 간접보상은 제외) 전체금액에서 대토로 보상받는 금액의 비율⁸⁾이 너무 낮아 사업시행자 공기업의 투입자본 감소효과 측면에서 실효성을 거두기 어려운 형편이다.

선행연구를 요약하여 「토지보상법」의 개정방향을 잡아보면

대토보상의 제도상의 대표적인 문제점을 대토보상용지의 공급 방법과 공급면적의 상한선 그리고 전매제한의 규제 등 3가지로 정리할 수 있다(〈Table 3〉 참조).

첫째, 대토용지의 공급방법에서는 대토용지대상자 간의 용지공급순위를 「토지보상법」은 사업시행자가 결정 공고한다고 규정하는데 이는 제도상 바람직하지 않다고 본다. 대토용지의 우선 선택권은 재산권의 우열을 가늠하는 아주 중요한 부분이고 공정성과 형평성 차원에서 사업의 시행자에게 위임할 것이 아니라 「토지보상법」 시행령이나 시행규칙에서 규정해야 될 부분

이다. 특히 「토지보상법」 제77조 및 제78조의 특별공급대상자와의 우선순위는 법의 규정이 필요한 부분이다.

둘째, 대토공급면적과 대토용지의 종류를 「토지보상법」 규정은 주택용지와 상업용지로 두 종류로만 구분하고 있다. 대토용지의 종류와 면적의 상한선문제를 「토지보상법」에 규정할 것이 아니고 수도권 또는 지방에 따라 필지의 면적규모와 용도층 면에서 탄력적 적용이 되어야 하는 부분이기이기에 이러한 부분은 사업시행자가 결정할 부분이라고 본다. 최근의 현실은 택지개발 규모가 점점 대형화되고 용도지역 역시 다양하게 세분화되

Table 3. Summary and Problems of Prior Research on Land Compensation System

Problems of the system to receive compensation with land		Important contents and solutions
Policy problem	A Plan to Expand the Supply of Land Compensation to Land instead of Cash	Although it is a problem beyond the scope of this study, it is a part that can supplement the institutional problems only when this policy problem is resolved. Compensation with land instead of cash compensation performed by government or local public enterprises The ratio of land compensation for the entire project site to the supply price of large land is so low that the effect of the reduction of input capital (land compensation) due to the effect of large land supply is not seen. This can be seen as a lack of strong will of the government to compensate the land compensation with land instead of cash.
	How to supply land rewarded with land	The “Land Compensation Act” stipulates that “the project implementer decides and announces the ranking method among applicants who are compensated by land.” However, the provision of land to be supplied to migrant groups in Article 78 of the 「Land Compensation Act」 and the priority of the group of applicants (applicants who apply for land for single-family houses) who are compensated by land are not in the 「Land Compensation Act」. The priority decision issue is not a matter to be decided by the implementer of the project, but a matter that must be stipulated in laws, ordinances or enforcement regulations.
Institutional problems	The upper limit of the size of the area to be compensated for land instead of cash	The 「Land Compensation Act」 stipulates the upper limit of land compensated by land as 990㎡ for residential land and 1,100㎡ for commercial land. The upper limit should be applied flexibly according to the business district (metropolitan area and locality). The law does not stipulate the type of application and the size of the area to be supplied for land that is compensated for as land, and the project implementer is converted to land so that they can substantially enjoy the resettlement and development profits of indigenous peoples in consideration of the characteristics of the implementing district and the size of indigenous peoples' compensation. Land to be compensated is regarded as a part to be decided by the project implementer to flexibly apply the upper limit of the land supply to be compensated by land by type and use of land to be supplied.
	Prohibit change of contractor name (Restriction on resale)	It shall be deemed an infringement of the property rights of the land compensator to allow the change of the name only in the case of inheritance or investment under the Real Estate Investment Companies Act under Article 63 (3) of the 「Land Compensation Act」. All lands supplied by public enterprises are subject to change of name prior to completion of civil engineering (registration), except for areas specifically designated (a dumping area or an overheated dumping area) (in some cases, it is stipulated that in the case of a migrant residential area, it is limited to once). This is possible, and only the land that is compensated by land is prohibited from changing the name. It can be seen as an infringement of property rights and requires the introduction of an allowable system or revision of the law.

8) 대토보상제도 도입 후 대토보상실적은 2008년~2012년 68개 사업지구 보상실적은 현금 65.2%, 채권 32.5%, 대토보상 2.3%로 시행되었고 수도권의 경우는 토지소유주의 개발이익이 기대되는 상업용지를 선택하여 공동개발 형태를 희망하였으나 지방은 소유주 단독 개발의 형태로 희망하고 있다. 〈자료: 토지주택연구원 연구보고서 최민아 외(2014) “현금대체보상 활성화를 위한 제도 개선 연구” - 대토보상 제도를 중심으로〉

고 있다. 이런 부분을 감안하면 사업지구(수도권과 지방)별로 또는 보상받는 원주민의 지역적 특성에 따라 사업시행자가 탄력적 적용이 필요한 부분이다.

셋째, 선행연구에서 다수의 연구자가 문제점으로 거론한 부분이며 「토지보상법」 제63조 제3항의 예외규정에 상속과 「부동산투자회사법」에 의한 현물출자의 경우에만 명의변경이 가능하도록 한 부분은 피수용자의 재산권 침해로 보고 있다. 모든 공기업이 공급하는 토지 중에서 특별히 지정(투기지역 또는 투기과열지구)하는 지역이 외는 모든 토지는 토목준공(등기)전에 명의변경(경우에 따라 이주민 주택지의 경우 1회에 한정한다고 규정하고 있다.)이 가능하며 대토공급용지만 명의변경을 금지하고 있다.

2.3 선행연구와 차별성

선행연구는 대토보상제도상 문제점을 대토보상실행에서 많은 제도적인 문제를 연구하고 그에 대한 대책의 개선방안으로 결론을 유도하였다.

본 연구는 경산공공대입지구의 사업시행자인 LH공사 대구 경북지역본부가 대토보상에 대한 홍보부족과 피수용자 원주민의 대토보상에 대한 인식부족으로 대토보상의 효과가 재정착과는 거리가 먼 결과를 가져왔다. 그리고 개발이익의 향유 부분에서도 일부 극소수의 원주민만 개발이익을 향유하게 된 점과 LH공사 역시 대토보상결과 전체 토지보상금에서 아주 미약한 대토보상 실적이 이루어진 점은 대토보상의 정책적 문제와 제도적 문제로 볼 수 있다. 정책적 문제는 정부가 대토보상을 확대시킬 수 있는 방향이 선행되어야 제도상의 문제접근과 해결이 가능하다.

대토보상제도의 근본적인 문제로서 경산 대입공공주택지구만이 아니고 현재 대토보상을 실행하는 모든 사업지구에 공통적인 문제로 볼 수 있다. 결국 「토지보상법」의 미비점 문제로 볼 수 있고 「토지보상법」 제63조 제1항에서 제3항까지의 규정된 내용으로는 대토보상제도의 활성화에 기여할 수 없다는 것이다.

본 연구는 경산대입공공주택지구의 대토보상결과에 대하여 원주민재정착과 개발이익향유의 실효성을 거두지 못한 부분에 대한 사례분석을 통하여 「토지보상법」 제63조의 개정방향을 제시하는 연구다.

3. 경산 대입공공주택지구 대토보상 사례의 개요

경산 대입지구는 「공공주택특별법」에 의한 공공주택개발사업으로 2018년 7월 2일(국토교통부고시 제2018-374호)지구지정이 되어 2025년 12월 준공될 예정이다. 사업지구의 전체 개발

면적은 약 1,676,000m²(약 508,000평)이며 공급되는 토지의 용도지역과 면적을 2020년 1월에 관보 제19662호를 통하여 보도하였다.

관보에 보도된 토지의 공급계획에는 아쉽게도 점포 겸용 단독주택용 토지공급은 실수요자의 경쟁 입찰로 공급한다고 관보를 통하여 보도되었다(제1장 <Table 1>참조).

사업의 시행자 LH공사는 정부공기업으로 신도시건설 사업에 핵심적 역할로 국민으로부터 신뢰받고 주택공급에 선도역할의 공기업이미지를 가지고 있다. 그러나 이번 대입공공주택지구의 대토보상시행에서 대구지역본부의 대토보상공공공고문에 점포 겸용 단독주택용지는 대토용지 공급대상에서 제외되어 공고가 되었다(제1장 <Table 2>참조). 이런 과정에 피수용자 원주민은 점포 겸용 단독주택용지가 다른 용도의 대토용지에 비하여 선호도가 현저히 높았다.

본 연구자의 사무실에 방문하는 피수용자 원주민은 무척 많았으나(약 200여 명) 그중에서 경산에 거주하면서 대토보상 우선순위에 해당하는 63명의 원주민을 대상으로 상담기록을 한 결과 약 70%가 점포 겸용 단독주택용지를 선호하였다. 그 외 부채지주인 피수용자 후순위 해당자까지 점포 겸용 단독주택용지를 선호하였다. 그러나 단위면적이 넓고 금액이 많은 상업용지는 공동신청으로 인한 부담감에서 신청 자체를 기피하는 현상이 나타나고 있다. 보상금액이 10억 원 이하의 원주민은 공동신청을 하기보다는 대토신청을 포기하겠다는 의사표시를 하는 원주민도 있었다(<Table 4> 참조).

3.1 원주민의 대토보상규모와 지역특성

관보에 게재된 토지공급계획에 따라 LH공사 대구지역본부는 2019년 12월 원주민에게 토지로 보상하는 토지의 종류와 면적에 대하여 근린 생활시설용지 6필지(4,911m²)와 상업용지 6필지(13,245m²), 업무시설용지 2필지(15,709m²), 자족시설용지 2필지(2,208m²)를 대토용지로 공급하겠다고 보상안내문을 원주민에게 발송 하였다(제1장 <Table 2>참조).

안내문을 송달받은 원주민은 공급예정가격이 면적당 단위 단가는 수도권과 비교해 보면 크게 높은 금액은 아니지만 경산시의 입장에서는 높은 편으로 볼 수 있고, 특히 단위필지의 면적이 큰 원인으로 필지공급 금액(예정가격)이 원주민의 보상액 범위에 비해서는 너무나 높은 가격이라는 결론이었다. 피수용자 원주민은 인접한 대구광역시 수성구의 대구도시개발공사가 시행한 경제자유구역의 알파시티(수성의료지구)대토보상의 경우와 비교하면서 대입지구의 대토공급용지에는 점포 겸용 단독

주택용지가 포함되지 않았다고 불만을 표시하는 원주민이 대다수였다.

불만의 원인은 점포 겸용 단독주택용지가 포함되지 않은 부분과 대구도시공사의 인접지역의 사례와 비교되면서 원주민이 처해있는 당면 문제인 보상금액의 차이(대구광역시 수성구 권역의 보상금 규모)에서 나온 것이다.

전체 원주민의 약 70%가 보상액의 규모가 10억~12억 원 이하이고(〈Table 5〉 참조) 근린 생활시설의 대토신청은 보상액이 높은 원주민(약 30%의 15억 원~20억 원 이상의 보상금 수령자)에게 상대적으로 순위가 밀려서 대토신청의 엄두도 못 내고 있는 실정이다. 그러한 가운데 점포 겸용 단독주택용지는 면적

이 250m²~300m²로 수령보상금에 적당한 규모로 대토보상용지로 선호했지만 대토공급대상에서 제외된 부분이기 때문에 더욱 불만이 많았다.

원주민들은 LH공사 대구지역본부에서 파견 나온 보상사무실(경산시 중산동)을 방문하고 대토의 안내를 받은 결과 순위에 의해서 신청이 미달될 수 있는 필지(상업용지, 업무시설용지, 자족시설용지)에 면적이 크고 전체 금액이 높아도 공동으로 대토신청을 할 수 있다는 설명을 듣게 되었다. 하지만 그 설명만으로는 점포 겸용 단독주택용지가 대상에서 제외된 사실을 받아들일 수 없는 입장이다. 점포 겸용 단독주택용지를 대토보상용지로 공급방침을 바꾸어 달라고 개개인들의 목소리를 높일

Table 4. Distribution of the Compensation Amount of Compensation Recipients and the Desired Status of the Supply Site for the Applicant

Estimated amount of land compensation for interviewed indigenous people	Number of Aboriginal Interviewers	Will not apply for land instead of compensation.	Apply for land instead of compensation money				
			Store and residential land	Neighborhood facility site	Commercial land	Business facility site	Self-sufficient facility site
Less than 1.0 billion won	12	2	10	0	0	0	0
1 billion won or more~1.5 billion won or less	45	7	31	5 Joint application	2 Joint application	0	0
Over 1.5 billion won to less than 3.5 billion won	6	1	1	2 Joint application 1 Single application	1 Joint application	0	0
Sum	63	10	42	8	3	0	0

Data source: Data prepared by this researcher through a one-to-one conversation with indigenous peoples whose land is being held in the project district

Table 5. Area of Land Inmates and the Estimated Amount of Compensation

Land area to be compensated	Estimated amount of compensation Average About 500,000/m ²	Number of recipients (percentage)	Cumulative percentage	Rights relations other than ownership (mortgage rights)
2,000m ² or less	1.0 billion won or less	797 (75.05%)		*Out of 1,062 owners, 571 people accounted for 53.77% of those who had mortgage rights due to loans from financial institutions.
2,001m ² or more~3,000m ² or less	1.5 billion won or less	198 (18.64%)	93.69	
3,001m ² or more~4,000m ² or less	2.0 billion won or less	47 (4.43%)	98.12	
4,001m ² or more~5,000m ² or less	2.5 billion won or less	11 (1.04%)	99.16	
5,001m ² or more~6,000m ² or less	3.0 billion won or less	4 (0.38%)	99.54	
6,001m ² or more~7,000m ² or less	3.5 billion won or less	3 (0.28%)	99.82	
7,001m ² or more~8,000m ² or less	4.0 billion won or less	1(0.09%)	99.91	
More than 8,001m ²	4.0 billion won More than	1(0.09%)	100	
Sum		1,062(100%)	100	

*Data source: Official Gazette of the Republic of Korea (Ministry of Land, Infrastructure and Transport Notice No. 2018-374), 2018, 7.2 Based on the DAEIM district land incorporation list, this is the data analyzed by the researcher for each land owner who is directly incorporated into the district

*The total number of lands incorporated into the rental district is 1,348 lands (excluding state-owned lands, local governments and real estate owned by the government and public enterprises), and the target number of indigenous residents is 1062

*The land compensation is estimated as the average compensation per square meter, and there is a lot of error. However, recipients of less than 1.2 billion won in total compensation can be estimated to be more than 70% of all indigenous inhabitants

수 있는 여건이 되지 못한 실정이었다. 한 개인의 의견이 아니고 대다수의 원주민은 보상금액의 현실화 문제와 양도소득세 부과 문제로 인근지역에 재투자자와 사업지 내의 대토신청과 비교할 시간이 많지 않았으며, LH공사는 보상금지불과 대토신청을 동시에 진행을 시키고 있었다. 심리적 압박감과 시간적으로 촉박한 대토신청(손실보상협의 요청일로부터 15일 이내)의 고민과 개개인의 자금사정을 고려하면 투자의 기회를 상실할 수 있다는 강박관념에 선 듯 대토신청을 받아들여 재투자자의 기회로 볼 수 있는 여건이 되지 못하였다. 더구나 보상금지급이 12월부터 진행되는 과정에서 다양한 개별적 사정으로 2019년 중 다른 부동산의 양도로 이번 보상금액과의 양도소득세신고의 합산문제, 또 보상지역에 2필지 이상을 소유한 농민의 경우 자경농지의 세액공제(1억 원 범위)를 2019년 12월에 보상받으면서 공제를 받고 또 2020년 1월에 나머지 필지를 보상받으면서 세액공제를 받는 문제까지 혼돈의 시간에 대토신청까지 겹치는 이중 삼중의 고충을 겪고 있었다.

보상을 받는 원주민의 약 70%가 12억 원 이하를 보상받는데, 상당수의 원주민(약 50%)은 소유권 이외의 권리 근저당권의 설정(금융기관의 대출)이 되어 있으므로 금융기관의 대출금 상환문제와 양도소득세 납부를 예상하고는 대토신청을 근린생활 시설용지나 상업용지를 신청할 형편이 되지 못하는 실정이다. 결국은 점포 겸용 단독주택용지를 대토공급 대상에 포함시켜 달라는 국민제안을 국토해양부를 하였으나 답변은 국토부의 민원으로 처리되었고 LH공사로 이관되어 대구 지역본부를 통해서 받았다.

원주민의 입장에서 대입공공주택지구의 경우 대토신청제도가 실효성을 거둘 수 없는 유명무실한 제도이다. 그 이유는 공동신청이라도 개발이익을 향유할 수 있을 것이라는 기대마저 할 수 없는 부분은 공동신청의 경우 2~3인이 신청한 후 다른 1인이 개인적 사정에 의하여 대토신청을 포기하는 경우 그 나머지 소유자들은 그 포기자의 지분을 인수 하여 계약을 유지하고 싶으나 「토지보상법」 제63조 제2항이 공급면적 상한규정을 충족하지 못하거나 그 금액의 범위가 피수용자의 보상액의 130%를 초

과하면 공동신청자 2~3인 전원이 대토공급대상에서 제외되어 대토공급이 성립되지 않아 자동적으로 공급에서 탈락되고 대토신청 기간만큼의 법에 정한 이자를 받고 떠나야 한다. 원주민의 입장에서 다른 공동계약자의 대토용지 포기로 인하여 계약이 성립되지 않을 경우 보상금으로 다른 곳에 투자할 기회(기회비용 발생)를 놓칠 수 있다는 불안감에 공동으로는 도저히 대토신청을 할 수 없다는 결론을 내리는 원주민도 다수 있었다. 대토공급대상용지에 점포 겸용 단독 주택용지가 포함되지 않은 아쉬움에 원주민은 LH공사 대구 경북지역본부에 대한 불만이 더 커질 뿐이다.

필자의 경험에 의한 점포 겸용 단독주택용지의 평균공급예정가격(입찰의 경우 입찰예정금액)은 약 6억~7억(평균공급면적 약 260m² 기준)원으로 추정할 수 있다. 이 예상금액에서 점포 겸용 주택용지의 위치별 요인을 가산하고 평균낙찰가격 120% 이하의 가격이라면 대입지구 피수용자 대부분은 단독주택용지를 대토신청(〈Table 4〉 면담의 대토신청희망현황 참조)했을 것이고 LH공사 입장에서 수익의 감소는 별반 일어나지 않으면서 원주민의 의견을 반영하여 줄 수 있는 부분으로 판단하고 있으나 점포 겸용 단독주택용지가 제외된 부분은 이해가 되지 않은 부분이다.

「토지보상법」 제63조 제2항에 주택용지는 공급대상의 토지이며 점포 겸용 단독주택용지가 대토공급대상에서 제외된 부분은 납득이 될 수 없는 부분이다. 필자가 국토해양부의 국민제안에 경산 대입공공주택지구의 대토공공용지를 점포 겸용 단독주택용지를 공급해 줄 것을 제안하였으나 [고객제안 이관]이란 명분으로 LH공사 대구지역본부의 답변을 받았다. 답변의 주된 내용⁹⁾은 “단독주택용지는 이주민과 협의양도인의 수요 등을 고려하여 주택용지를 대토용지에서 제외하였다”는 답변이고 또한 관보 제19662호의 보도내용(제1장 〈Table 1〉 참조)에도 경산 대입공공주택지구 조성된 토지의 공급계획에서 “점포 겸용 단독주택용지는 실 수용자의 경쟁 입찰로 공급한다.”라고 보도되고 있다. 반면에 LH공사 대구지역본부는 대토용지의 종류와 규모를 결정하여 피수용자 원주민에게 공급계획표를 발송하였다(제1장

9) 연구자는 LH공사와 국토해양부에 경산 대입공공주택 지구에 점포 겸용 단독주택용지를 대토용지로 공급받을 수 없느냐의 제도개선차원에서 국민제안(1AB-1912-006533)을 청원(12월 9일 접수)하였으나 국토부에서는 제안을 민원으로 처리하고 답변을 LH공사로 이관하였다. LH공사 답변은 대구 지역본부에서 다음과 같이 회신(2019.12.17.)이 되었다.

〈민원답변〉 [고객제안이관] 경산 대입공공주택지구의 대토보상에 있어서 개선되어야 할 사항에 대한 회신(답변의 원본을 복사한 부분입니다.)

1. 귀하의 가정에 건강과 행운이 함께 하시길 기원 드리며, 경산 대입공공주택지구 대토보상 관련 의견에 대한 회신입니다.
2. 경산 대입공공주택지구 내에 단독주택용지는 있으나, 이주자택지 및 협의양도인택지 수요 등을 고려하여 단독주택용지는 대토보상공급토지로 선정하지 않았습니다.
3. 더 궁금하신 사항이 있으신 경우 연락(LH공사 대구 경북지역본부 보상관리2부)주시면 성심성의껏 답변 드리겠습니다. 감사합니다. 담당부서 : 대구 경북지역본부 보상관리2부 담당자 :○○○, 전화 053-210-9141) 끝.

〈Table-2〉 참조). 이 부분에서 실무를 총괄하는 보상담당부서 담당자의 답변회신을 믿고 신뢰하는 부분이지만 원주민 입장은 관보고시내용과 LH공사 대구지역본부의 답변은 서로 상충되고 있는 부분이다. 담당자 답변은 “협의양도인택지와 이주민의 이주주택지수요를 감안하여 대토보상용지에서 제외했다.”는 것이다. 피수용자인 원주민의 입장은 점포 겸용 단독주택용지를 우리(원주민)에게 대토보상용지로 주지 않고 LH공사의 수익만 생각하고 “일반인 실수요자에게 공개경쟁입찰을 통하여 매각을 할 것이다.”라고 생각을 하고 있다. 원주민 중 대부분이 협의양도인 필지공급대상이 되고 있는 현실에서 점포 겸용 단독주택용지를 주거전용 단독주택지와 혼합하여 LH공사 대구 지역본부의 답변처럼 협의양도인택지로 공급할 것인지 의문을 가면서 다른 한편으로 기대도 많이 하고 있다.

3.2 대입공공주택지구의 대토보상 결과

단지개발 사업의 성격이 점차로 대형화되고 필지의 규모도 대형화되어 상업용지의 경우 1,100m²의 상한규정으로는 2인 이상의 공동 소유가 필요한 부분이다. 또한 용도지역분류도 상업용지를 포함한 업무시설용지, 자족시설용지, 주상복합용지, 체육시설용지, 근린생활용지 등 다양하게 분류되고 있다.

LH공사 대구 지역본부의 대토지공급계획 〈Table 2〉의 내용을 보면 피수용자 원주민이 재정착을 할 수 있고 개발이익을 가져갈 수 있는 대토보상 제도로써 활성화시키겠다는 의지가 부족한 대토보상계획¹⁰⁾이라 볼 수 있다.

대토신청결과(〈Table 6〉 참조)가 증명을 해주고 있다. 근린생활 시설용지는 신청자 몰려 상당한 경쟁률을 보였으나 나머지 필지는 신청자가 없어 업무시설용지와 자족시설은 결국 신청을 받지 못하였고 상업용지 역시 대입지구 피수용자 원주민이 대토보상의 인식부족과 공동신청이라는 부담감에 LH공사 대구지역본부의 보상담당자가 공동신청에 대한 설명과 추천을 하여도 기피하는 경향이 높아 결국 신청을 포기하고 대토공급이 되지 못한 결과를 가져왔다. 이 결과는 LH공사 대구경북지역본부는 대토보상실적이 전국에서 가장 저조한 약 0.5%~0.6%의 대토보상률을 가져올 것이다.

점포 겸용 단독주택용지 106필지 중에서 이주민에게 공급할 부분을 제외하고도 약 90여개를 대토에 포함시킨다면 약 600억 원 이상의 대토보상의 효과를 볼 것이며 전체 대토보상을 보상금액의 약 0.5% 더 증가시킬 수 있을 것이며 실질적으로 원주민

을 재정착시킬 수 있고 개발이익의 일부분을 향유할 수 있는 데 기여를 할 수 있는 부분이다.

〈Table 4〉를 보면 피수용자 원주민 상담자 63명 중 57명이 토지보상금 추정 액이 15억 원 이하인 것이며 이들 중에는 약 50% 정도는 금융권에 대출이 존재하고 있다.

〈Table 5〉를 보아도 15억 이하의 원주민이 약 90% 이상의 비중을 차지한다. 이들 중 부채지주를 제외한 피수용자 원주민은 대부분이 8년 이상 자경농민으로 세액공제를 1억 원을 공제 받아도 납부해야 될 세금이 적게는 1억 원 많게는 2억 원 이상의 세금을 납부해야 되는 현실이다. 이러한 상황에서 대부분의 원주민은 실질적으로 자금의 부담 없이 안정적으로 투자할 수 있는 부분은 약 7~8억 원의 보상금을 대토용지에 투자를 하고 싶은 부분이다. 이 금액에 합당한 대토용지는 점포 겸용단독주택지와 근린생활시설용지를 공동으로 투자하는 방법밖에 없다. 결과적으로 단독주택용지가 대토공급에서 제외됨으로 근린생활시설용지의 경쟁률이 높은 결과를 가져왔다.

3.3 사례지역 대토보상결과의 실효성 검토

〈Table 5〉는 대입공공 주택지구의 보상금을 수령한 원주민의 금액별 분포이다. 이 보상금에 대하여 원주민에게 보상금 규모에 맞는 대토보상계획이 나왔어야 하는 부분인데 대입공공주택지구의 대토지공급계획에서 그렇지 않았다. 핵심이 되는 부분은 피수용자 원주민이 요구하는 점포 겸용 단독주택용지가 대토보상에서 제외된 부분이다. 그리고 대토보상에 대한 사전 홍보가 부족한 가운데 갑자기 보상금 수령과 동시에 15일 이내 결정하여 신청을 하라고 하는 방침에 원주민의 심리적 강박관념이 강했다.

〈Table 6〉의 대토보상 결과도 같은 맥락이다. 피수용자 원주민들의 의식구조는 공동신청 자체도 꺼려하는 부분이지만 공동신청자 중 1인이 대토보상을 포기하거나 포기해야할 특별한 사정이 생기면 다른 공동신청자들은 치명적인 손실을 가져오게 되어 대토신청자체를 포기해야 되는 부분이다. 또한 명의변경이 불가능하여 대토신청을 희망하는 원주민은 개인적 사정으로 공동 신청하여 향후 끝까지 계약을 유지할 수 있을 것인가의 막연한 불안감에 포기하는 원주민도 있었다.

이상과 같이 대입공공주택지구의 경우만이 아니고 대토보상을 실행하는 모든 사업지구는 그 사업지구의 특성(지역적 특성과 보상금의 평균 수령액 등)에 따른 대토보상계획(공급토지의 중

10) LH공사 대토보상시행지침(제4조 제3항 별표)에도 점포 겸용단독주택용지가 대상토지로 명문화된 부분이지만 이주주택지 및 협의양도인택지공급여부를 우선 고려하여 대토보상토지로 결정한다고 규정하고 있다. 이 부분의 해석은 점포 겸용 단독주택용지를 협의양도인택지로 공급하겠다는 결과로 관보의 공급계획과는 다른 부분이다.

Table 6. Status of Land Compensation Application

Unit: 1,000won,/m²

Land subject to land compensation application	Supply land lot number	Supply area	Expected supply price	Land compensation supply result	Ownership relationship	Contract status	Remark
Individual Residential housing land (house combined stores)	Korea Land and Housing Corporation (Korea Land and Housing Corporation), a developer of DAEIM public housing development districts, excluded detached housing (combined stores) land from the land compensation application site.						
Land for neighborhood living facilities (LH Corporation's estimated supply price)	SR1 5-1	880m ²	2,525,600	Decision of land compensation for jointly owned or solely owned land	Joint ownership and Solely owned	Contract	The original land compensation plan area of LH Daegu Regional Headquarters was 36,083m ² , but the land compensation result was 4,912m ² , accounting for only 0.56% of the total development area (based on the effective pre-sale area 871,548m ² excluding public buildings).
	SR1 5-2	880m ²	2,525,600			Contract	
	SR1 5-3	788m ²	2,226,156			Contract	
	SR1 5-4	788m ²	2,226,156			Contract	
	SR1 5-5	788m ²	2,226,156			Contract	
	SR1 5-6	788m ²	2,226,156			Contract	
	Sum	4,912m ²					
Commercial land	No Data			No applicant	No applicant	No contractor	
	No Data	Data collection was not possible due to the undisclosed data on the land compensation results of LH Daegu Regional Headquarters.		No applicant	No applicant	No contractor	
	No Data			No applicant	No applicant	No contractor	
	No Data			No applicant	No applicant	No contractor	
	No Data			No applicant	No applicant	No contractor	
	No Data			No applicant	No applicant	No contractor	
	Sum	13,245m ²					
Land for business facilities	1-1	7,453	2,094,293	No applicant	No applicant	No contractor	
	2-2	8,255	2,319,655	No applicant	No applicant	No contractor	
	Sum	15,708m ²					
Land self-sufficient facilities	No Data	No Data		No applicant	No applicant	No contractor	
	No Data	No Data		No applicant	No applicant	No contractor	
	Sum	2,208m ²					
Total		36,083m ²					

Data source: DAEIM district land compensation was prepared with the cooperation of natives who applied for land compensation. Commercial land, business facility land, and self-sufficient facility land did not apply for land compensation

류)이 나와야 할 것이다. 이에 따르는 「토지보상법」 제63조 제1항부터 제3항까지의 개정방향을 잡아보면 다음과 같다(제4장 <Table 7> 참조).

3.3.1 공급용지의 우선순위문제

대입공공주택지구의 대토보상은 단독주택(점포 겸용)용지의 대토공급이 없는 경우로 이주민과 택지공급의 마찰은 생기지 않은 경우지만 「토지보상법」 제77조의 생활대책용지 공급대상자는 사업의 시행자가 대상자결정도 하지 못한 상태에서 대토공급자에게 토지를 먼저 공급한 경우다. 생계대책용지 대상자가 결정이 되고 대상자들이 공동(생계대책조합결성)으로 토지를 신청할 경우 대토신청자들은 이미 필지가 확정된 이후이

고 보면 생계대책용 토지를 공급받을 원주민은 상대적 박탈감을 받을 수 있는 부분이다. 「토지보상법」 제63조 제1항에서 사업시행자가 공급방법을 결정하는 것은 바람직하지 않은 부분이다. 오히려 「동법」 제63조 제2항의 대토공급토지의 종류와 규모는 법에 명문화(주택용지 990m², 상업용지 1,100m²)시키지 않아도 사업의 시행자가 지역의 특성과 규모에 따라 탄력적 조절이 가능한 부분이다. 즉 사례지역의 단독주택용지가 대토공급대상에서 제외된 것도 사업시행자가 결정한 부분이라고 볼 수 있다.

3.3.2 공급용지의 종류와 면적상한 제한문제

「토지보상법」 제63조 제2항의 대토보상에서 공급되는 토지의 종류에서 현행법은 주택용지와 상업용지로 두 가지로 분류

Table 7. Problems and Solutions of the 「Land Compensation Act」 in the System of Compensation with Land

Problems of Article 63 of the 「Land Compensation Act」		Important Problems and Solutions
Amendment Direction of Article 63, Paragraph 1 of the 「Land Compensation Act」	Where it competes with migrants under Article 78 of the 「Land Compensation Act」	This is a part that requires the government's policy judgment. It is a part to clarify the legal status of whether the migrant group has the right to choose first, or whether the person who wishes to compensate for the land who wishes to use a single-family home site can have priority over the choice of land. Those who wish to compensate for land under Article 63 of the 「Land Compensation Act」 shall be the latter. It is necessary to revise the law on how to give priority to the land options of persons concerned under Article 78.
	In case of conflict with the land supply target under Article 77 of the 「Land Compensation Act」	Persons related to Article 77 of the 「Land Compensation Act」 are not eligible for land supply protected by the law. Since public development projects are supplied by long-standing practices, those who wish to supply land pursuant to Article 63 of the 「Land Compensation Act」 should provide priority. This part also requires the government's policy judgment.
	Others, if there is contention in the supply land according to other laws and regulations	In principle, cash from land accepted under the 「Land Compensation Act」. However, since land is supplied as an alternative means of cash compensation, it will not be able to take precedence over special supply targets under other laws. When land supply targets under the 「Land Compensation Act」 are subject to preferential pre-sale or special supply under other statutes, their priority should be given to subordinate to land providers under other statutes.
Problems and improvements in paragraphs 1, 2 and 3 of Article 63 of the 「Land Compensation Act」	Amendment Direction of Article 63, Paragraph 2 of the 「Land Compensation Act」	The 「Land Compensation Act」 stipulates an upper limit of 990㎡ for residential land. An amendment is needed to reduce the area to 330㎡ before the 11th revision in May 2010 of the 「Land Compensation Act」. However, if there is a supply of block-type detached housing land, it is recommended that the project implementer regulates flexibly according to the characteristics of the project district. It is reasonable to exclude the land for multi-family housing, or apartment construction, from land compensation. Land that can be developed with the ability of indigenous peoples should be provided. It should be seen as a land supply that goes beyond the indigenous people's resettlement and enjoyment of development interests.
	Direction to change the expression of "commercial land" to "non-residential land" in the 「Land Compensation Act」	When the 「Land Compensation Act」 was revised in 2007, there was no concept of business land or self-sufficient facility land, and it was classified only into residential land and commercial land. Each project district is classified into various use areas by subdividing use areas. For non-residential land, it is effective that there is no upper limit of area like current business facility land and self-sufficient facility land. Due to the enlargement of public development project districts, there are many places where the size of commercial land exceeds 1,100㎡. May specify the upper limit (130% of the compensation) instead of having no upper limit on the supply area of the commercial land
Amendment Direction of Article 63, Paragraph 3 of the 「Land Compensation Act」	Implications of regulations that permit investment in kind to real estate investment companies under the 「Real Estate Investment Companies Act」	It is a part connected to the part where the upper limit of housing land supply under Article 63 (2) of the 「Land Compensation Act」 is defined as 990㎡. It can be seen as a preferential benefit of real estate investment companies in that land compensation for indigenous peoples is regarded as residential land, and that if land compensation is received for apartment complexes, in the case of in-kind investment in real estate investment companies, the right to sell can be changed. The reason that the name change is impossible only in the case of land compensation pursuant to Article 63 of the 「Land Compensation Act」 is because the laws and regulations are too harsh for indigenous peoples receiving the land. The justification for obeying the law is too weak. The status of the indigenous peoples who received the land must be renamed to protect their property rights. All land supplied from the public development district must be renamed except in special cases (dumping area, overheated dumping area, etc.).

하고 있지만 경산대입공공주택지구의 대토대상은 상업용지와 근린생활시설용지, 자족시설용지, 업무시설용지의 4종류의 토지를 대토신청용지로 선정을 했으나 결과는 근린생활시설용지만 대토로 결정된 부분이다.

이는 대토보상의 실효성을 거두지 못한 부분으로 그 토지의 종류와 규모를 선정하는 「토지보상법」의 근거를 두고 선정하였지만 이 또한 사업의 시행자가 지역의 특성과 규모에 따라 탄력적 조절이 가능한 부분이다. 사례지역의 경우는 사업의 시행자가 지역의 특성과 원주민의 입장을 고려하지 못한 부분으로 볼 수 있다.

대입공공주택 지구의 경우를 보면 업무시설용지와 자족시설용지는 「토지보상법」 규정에 명시한 부분의 대토공급 대상용지가 아니다. 더구나 면적의 상한선까지도 없이 대토공급용지에 포함시킨 것은 LH공사 내규의 “대토보상 시행지침”에 결정이지만 수도권과 지방인 경산대입공공주택지구와 같은 방법의 대토보상제도는 부적합한 부분이다. 대입공공주택지구의 평균 토지보상금액을 감안하면 원주민에게 과연 자족시설용지와 업무시설용지가 대토공급용지로 적합한 것인가를 한 번쯤 생각해 볼 부분이다.

3.3.3 공급용지의 전매행위금지 및 명의변경불가 문제

대입공공주택지구에서 근린생활시설용지를 대토용지로 받은 원주민들은 「토지보상법」 제63조 제3항의 명의변경 불가에 따라 토목준공 완료시점까지 토지를 보유하는 과정에서 금융권 대출도 할 수 없는 입장이 된다. 상속 이외는 「부동산투자회사법」에 의한 개발전문 부동산 투자회사의 현물출자만 가능하다는 부분은 피수용자의 사유재산의 침해로 보여진다. 현재 공기업이 개발지역의 토지분양사업을 보면 토지의 공급방법이 특별이 지정하는 투기지역이나 투기 과열지구를 제외하고는 모든 토지가 명의변경이 가능하고 수분양자는 언제든지 본인의 의사에 따라 매매가 가능하다. 명의변경이 불가능하다는 제도는 대토보상제도의 활성화에 가장 큰 걸림돌이 되는 부분이다.

4. 「토지보상법」 제63조를 중심으로 제도의 문제점과 개선방안

본 연구의 주요 논점인 경산 대입공공주택지구의 문제점을 제3장에서 개괄적으로 분석을 하였으나 모든 대토보상지역 전체에서 검토가 되어야 할 부분이다.

현행 「토지보상법」 제63조 제1항, 제2항, 제3항의 기준으로 각 항목별 법 적용에 대하여 검토하면 다음과 같다. 제1항의 주

요내용은 대토공급의 우선순위를 규정하고 제2항은 대토용지의 종류와 면적기준이며, 제3항은 상속 이외는 명의변경(전매)불가의 내용이다. 제1항에서 제3항까지의 문제가 대토보상제도 활성화 방안에서 가장 큰 문제로 볼 수 있는 부분이다(〈Table 7〉 참조).

4.1 공급대상자 선순위결정방법의 법적 제도화

「토지보상법」 제63조 제1항은 토지소유자가 원하는 경우 사업시행자의 해당 공익사업지구 내 개발되는 토지를 보상금 대신 공급한다는 것이다. 제1항 후반부의 “그 밖의 우선순위 및 대상자 결정방법 등은 사업의 시행자가 결정하여 공고한다.”라고 규정하고 있는 부분에 대하여 몇 가지 문제점을 지적하지 않을 수 없다.

현행의 대토용지 공급방법은 사업시행자가 우선순위를 결정하는 방법은 신청자 간의 보상금액에 따라 순위가 결정되고 있다. 그러나 대토용지신청자 집단(점포 겸용 단독주택용지, 준주거용지 또는 상업용지)과 「토지보상법」 제78조의 이주민집단 또는 「동법」 제77조의 생계대책용지(준 주거용지 또는 상업용지)를 공급받는 집단별(집단 내부의 조합별 우선순위는 추첨으로 결정)공급의 우선순위는 「토지보상법」 제63조의 규정이나 시행령 또는 시행규칙 그 어디에도 공급방법에 대한 규정을 하지 않고 있다.

주택용지 중 공동주택용지를 피수용자가 공동으로 조합을 구성하여 대토보상 받을 경우는 순위결정에 선순위가 토지의 가치에 큰 영향을 미치지 않는다. 그러나 단독주택용지(점포 겸용 등)를 대토신청을 할 경우 대토신청자집단은 내부적으로 보상금의 우선순위가 결정난 상태이다. 한편 「동법」 제78조(이주대책의 수립 등)의 이주민택지(점포 겸용 단독주택지, 세종특별자치시의 경우는 주거전용)는 대상자 간의 추첨으로 공급하고 있다.

공급받을 대상자 집단의 그룹별(제63조, 제77조, 제78조의 각 집단별)우선순위는 「토지보상법」에서 규정을 하지 않고 있는 부분이다. 사업지구 내의 토지선택의 우선권은 점포 겸용 주택용지이지만 토지가치의 우열부분에서 중요한 부분이다. 대토신청자 집단과 이주민집단과의 마찰이 생길 수 있는 부분이며 반드시 「토지보상법」의 규정이 필요한 부분이다. 대토신청자 내부의 우선순위 역시 대토신청자간의 보상금액 비율로 사업의 시행자가 결정하는 것은 불합리한 부분이다. 단독주택용지만큼은 대토신청자들 간의 우선순위는 추첨으로 결정하는 것이 합당하다고 볼 수 있다. 즉 단독주택용지(점포겸용) 대토신청자 내부적 우선순위를 보상금액과 상관없이 무작위 추첨이 합리적이다. 이주민의 경우와 같이 이주민 전체 집단 내부의 우선순위를 전체 대상자를 중심으로 주택의 보상액이 많고 적음이 아니라

무작위 추첨에 의해서 대상자를 결정하는 방법은 사업시행자가 이주민택지공급방법의 완전한 제도정착이라고 볼 수 있는 좋은 본보기다. 보상금액 크기별 우선순위의 관점을 가진다면 주택을 수용당하는 이주민의 경우도 더 넓고 좋은 집이 수용 당했으니 내가 먼저 좋은 땅을 공급받겠다고 하는 것과 같은 이치일 것이다. 결국 토지공급방법의 우선순위는 토지의 종류에 따라서 탄력적 조절이 필요한 부분이다.

우선순위의 또 다른 문제점은 상업용(준 주거용지포함)토지의 공급방법이다. 「동법」 제77조(영업의 손실 등에 관한보상)에서 보상을 법의 규정대로 현금으로 보상하는 경우는 문제가 되지 않는다. 하지만 LH공사 또는 지방공기업은 시행자의 내규로 오랜 관행으로 일정면적 이상을 경작할 경우(임차농민 포함) 농민으로 간주하여 사업장을 가진 자영업자와 같이 영업 손실에 대한 생활대책수립의 일환으로 근린생활시설용지(준 주거용지) 또는 상업용지를 약20~30m²를 공급하였다. 이 경우도 생활대책용지를 공급받는 집단과 상업용이나 근린생활시설용지(준 주거용지) 대토신청자 집단의 우선순위에 대한 「토지보상법」 규정이 없는 것이다. 특히 상업용 토지의 우선순위 공급은 공급받는 자의 입장에서는 상당히 중요한 부분이며 필지의 우선공급은 위치선점에서 상당한 가치의 우열이 발생하기 때문이다. 현재 LH공사 또는 지방공기업¹¹⁾은 「동법」 제77조(영업의 손실 등에 관한보상)의 보상원주민은 소규모 조합을 결성해서 조합간의 경합은 추첨을 통하여 공급하고 있다. 상업용 토지의 대토보상 토지신청자 집단과 생활대책수립용 토지를 공급받을 조합집단과의 우선순위 문제도 법률로 우선순위를 규정해야 한다.

대토신청자집단 내부의 우선순위는 사업의 시행자가 정하지만은 시행자는 대체로 보상금액이 많은 사람을 우선순위에 해당하도록 공고를 하지만 빈익빈 부익부를 초래하는 결과를 가져오고 있다. 대토신청용지의 종류에 따라서 대상자 우선순위 결정은 보상금액 순서로 한다고 하여도 사업시행자가 결정할 문제가 아니고 「토지보상법」 또는 시행령이나 시행규칙에 그 우선순위 내용을 구체적으로 규정하여야 한다.

「토지보상법」 제63조 제1항은 대토보상에서 대토용지 신청자 간의 우선순위를 사업시행자가 결정하도록 한 것은 여러 가

지 문제가 복합적으로 발생하는 부분으로 정책적, 제도적 양쪽 측면에서 많은 연구가 필요한 부분이다.

대토보상을 신청할 수 있는 토지의 종류(용도별)와 범위를 금액의 비율로 정하고 난 후의 범위 내의 세부적 필지선정은 대토용지의 각 용도지역별로 경합이 생긴다면 추첨에 의한 공급하는 방법이 형평성에 부합되고 더욱 합리적일 것이다. 물론 많은 토지가 수용되는 원주민의 입장은 작은 부분의 토지피수용자 보다 더 좋은 위치를 공급받기를 원하지만 형평차원에서 경합이 생긴다면 추첨이 더 바람직한 결과를 줄 것이다.

4.2 공급용지범위의 재정비와 면적제한 완화

「토지보상법」 제63조 제2항의 대토공급토지의 종류에서 주택용지와 상업용지로 규정하는데 최근에는 단지개발 사업의 성격이 점차로 대형화되고 필지의 규모도 대형화 되어 용도지역 분류도 세분화되어 상업용지를 포함한 근린생활시설용지 업무시설용지, 자족시설용지, 주상복합용지, 체육시설, 등 다양¹²⁾하게 분류되고 있다. 「토지보상법」은 “주택용지와 상업용지로만” 구분하고 있어 대토신청의 경우 법의 적용에 선택의 폭이 좁혀져 있다. 시대가 변한 만큼 용도지역이 종류가 많아지고 있어 일일이 「토지보상법」에서 규정하기보다 현행분류가 주택용지와 상업용지로 분류되고 있는 것을 “주택용지”를 “주거용지”로 “상업용지”를 “비 주거용지”로 수정하여 “주거용지”와 “비 주거용지”로 대분류만 규정하고 나머지는 사업의 시행자가 사업지구의 특성에 따라 대토용지의 공급대상 토지를 지정하도록 하는 것이 바람직하다.

대토신청의 면적상한을 「토지보상법」 제63조 제2항에서 “토지소유자에게 토지로 보상하는 면적은 사업시행자가 그 공익사업의 토지이용계획과 사업계획 등을 고려하여 정한다. 이 경우 그 보상면적은 주택용지는 990m², 상업용지는 1,100m²를 초과할 수 없다.”라고 규정하는데 이는 피수용자 원주민에게 개발이익을 지나치게 줄 수 없다는 것으로 수궁이 가는 부분이다.

대입공공주택지구의 경우(제1장 <Table 2> 참조)를 보면 근린생활시설용지와 상업용지만 33m²~1,100m²로 상한선을 규정하고 업무시설용지와 자족시설용지는 면적의 상한선을 규정하

11) 대구도시개발공사의 사례(대구수성역로지구)로 보상금액의 크기에 따라 주거용 단독주택용지(점포 겸용)의 우선순위를 정한사례가 있다. 이주민 집단과의 점포 겸용 단독주택용지를 대토신청한 집단의 우선순위 문제에서 시행자인 대구도시개발공사는 대토신청자에게 토지를 먼저 신청을 받아 토지를 공급하였으나 이주자택지 공급대상자 원주민 피수용자의 큰 불만이 없이 잘 해결된 부분은 단독주택용지의 대토신청자 많이 없기 때문으로 보여 진다. 대구도시공사는 단독주택용지 대토신청자에게 전체 주택용지를 블록별로 대토용지를 선정하여 각 블록에서 1~2개의 필지를 정하여 대토신청자의 보상금액 순위에 따라서 우선선택권을 주고 선택하도록 하고 나머지는 이주민에게 공급될 수 있도록 배려한 부분도 있다.

12) 근린생활 시설용지는 과거에는 도시계획구역의 준 주거용지에 배치를 하였으나 최근에는 제1종일반 주거지역에도 건폐율과 용적률이 현저히 떨어지는 근린생활시설용지를 신설하고 있는 실정이다. 먼 장래 우리가 상상할 수도 없는 용도지역분류가 생길 수도 있을 것이다. (예를 들면 “1인 여성전용주거지역”이라는 명칭의 용도지역이 충분히 생길 수 있는 부분이다.)

고 있지 않고 있다. 이 부분의 해석은 「토지보상법」 제63조 제2항의 규정이 개정될 당시 2007년에는 용도지역의 분류가 업무시설용지 또는 자족시설용지라는 개념이 없었던 것으로 해석을 할 뿐이다. 대입공공주택지구의 대토 공급공고문은 2007년 법의 개정당시의 분류방법의 입법취지를 생각하면 업무시설용지와 자족시설용지 면적 상한규정을 규정하지 않은 것은 법에 규정에 없는 용도지역이고 상업용지가 아니기 때문이라고 할 수는 없을 것이다(수도권 일부의 공공개발사업 지구에도 대토보상토지로 최근에는 자족시설용지와 업무시설용지를 대토용지로 공급하면서 면적의 상한을 두지 않았다).

주거용 토지는 대토신청 면적을 오히려 그 면적을 990m²에서 330m² 줄여야 한다고 본다. 2010년 5월 11차 개정(블록형 단독주택용지를 대토보상 용지로 공급하기 위한 개정)전으로 환원시키고 상업용지는 택지개발지구의 상업지구모가 대형화¹³⁾되고 있는 점을 감안하면 더 높은 면적으로 상향조절이 필요하다. 다만 면적기준 상한규정을 금액기준 상한선(보상금액의 130%)으로 변경하고 주택용지는 단독주택(점포 겸용)만을 공급하고 공동주택용지는 실제 공동주택을 건설하여 분양 공급하는 건설사에게 돌아가도록 하여 중간업체 시행사의 개발이익을 주지 않아야 부실공사를 막고 아파트 공급가격을 낮출 수 있다. 그러나 LH공사 내부지침의 “대토보상 시행지침” 제4조 제1항 후반부에서 공동주택용지를 대토보상에 원칙적으로 포함하는 것을 보상지침으로 정하고 있다. 예를 들어 보면 원주민 개인이 주거용 토지를 990m²를 공동으로 20~30명의 원주민이 약 20,000~30,000m² 아파트용지를 공급받았다고 가정을 했을 때 약 500~700세대의 공동주택을 건설할 수 있다고 예상을 할 수 있다. 원주민입장에서는 하나의 사업이 되고 대토보상의 근본적 목적인 개발이익과 재정착의 기회를 가질 수 있으나 이러한 개발이익은 공공택지 조성사업 자체의 개발이익이 아니고 아파트 건설에 대한 개발사업의 이익까지도 향유하게 된다. 이러한 개발사업의 이익은 원주민의 능력으로 가질 수 없는 부분이며 원주민 주도하에 개발 가능한 범위에서 대토보상이 이루어져야 한다.

아파트용지는 「부동산투자회사법」에 따른 개발전문 부동산 투자회사가 수익¹⁴⁾을 가져가기 때문이다. 이들은 원주민이 아파트 건설, 분양의 사업능력이 없는 것을 너무나 잘 알고 있고 원주민에게 공급되는 대토용지 토지분양권의 매입으로 합법적인 소유권을 원주민들로 하여금 취득가능하기 때문이다. 결국 원주민은 대토보상 받은 토지의 단순매매차익으로 개발이익이라는 명분을 가질 수 있으나 재정착의 기회는 가질 수 없다.

단지개발 사업의 성격이 점차로 대형화되고 필지의 규모도 대형화되어 상업용지의 경우 1,100m²의 상한규정으로는 2인 이상의 공동 소유가 필요한 부분이다. 개개인의 특성에 따라서 다르지만 대체적으로 하나의 필지를 공동으로 2~3인 이상이 공동 명의로 분양받고 등기를 하고 공동사업과 공동개발을 기피하는 경향이 높다. 이러한 측면에서 대토 공급면적의 상한선은 용지의 면적기준이 아니고 보상액의 기준으로 현행 130%의 상한선 기준에서 다만 1필지 이상은 신청할 수 없다는 규정만 두고 사업지구의 규모와 특성 그리고 피수용자 원주민의 토지보상금의 규모¹⁵⁾에 따라 탄력적 조정이 필요할 것으로 보여진다.

4.3 「부동산투자회사법」에 의한 현물출자 금지와 공급용지의 전매행위 허용방안

「토지보상법」 제63조 제3항은 “제1항 단서에 따라 토지로 보상받기로 결정된 권리는 그 보상계약의 체결일부터 소유권이 전등기를 마칠 때까지 전매(매매, 증여, 그 밖에 권리의 변동을 수반하는 모든 행위를 포함하되, 상속 및 「부동산투자회사법」에 따른 개발전문 부동산투자회사에 현물출자를 하는 경우는 제외한다)할 수 없으며, 이를 위반할 때에는 사업시행자는 토지로 보상하기로 한 보상금을 현금으로 보상할 수 있다. 이 경우 현금보상액에 대한 이자율은 제9항 제1호 가목에 따른 이자율의 2분의 1로 한다.”라고 규정하고 있다. 현행 정부공기업 또는 지방공기업이 공급하는 공공개발지 내의 일반경쟁 입찰토지와 특별공급 토지는 모두가 특별한 경우를 제외하고는 대부분 명의변경이 가능하다. 다만 이주자에게 공급되는 이주자택지의 경우 수도권에서는 1회에 한정한다고 특별규정 하지만 결국 사유재산을

13) 경산대입 공공주택지구의 상업용 토지는 필지의 규모는 가장 면적이 작은 부분이 1,637m²이다. 물론 2인 이상의 피수용자가 공동으로 신청이 가능한 부분이지만 공급의 우선순위를 사업의 시행자가 결정하는 만큼 면적의 상한선은 사업지구의 사업시행자가 결정하는 것이 바람직하다.

14) 수도권의 대부분 수용지구원주민들은 정보부족과 부동산개발사업 경험 부족으로 업무대행사들이 들어와서 대토보상지주들에게 선 지금을 해주고 대토보상 지주들의 지분을 인수(70%~100%)하는 사례가 각 수용지구에서 일어나고 있다. 이에 국토부와 LH공사는 이러한 대토용지 전매를 방지하기 위하여 2020년 3월에 「토지보상법」을 개정, 3년 이하의 징역 또는 1억 원 이하의 벌금까지 처벌행위를 입법화하고 규정을 강화했다(출처 매일일보(<http://www.m-ikr>)).

15) 대토보상은 수도권과 지방을 구분하는 방법도 선행되어야 할 것이다. 그 구분은 보상금액 자체가 지방과 현저한 차이가 있다. 사업의 시행자(LH공사)는 사업지구의 피수용자가 보상받는 금액의 규모에 따라 대토보상 대상토지의 종류와 규모를 선택하여 대토신청을 받아야 피수용자를 재정착시킬 수 있고 개발 이익도 돌려줄 수 있을 것이다. LH공사 토지주택연구원의 연구보고서 최민아 외(2014) 「현금대체보상 활성화를 위한 제도 개선 연구 - 대토보상 제도를 중심으로 -」 연구보고서에 대토보상은 수도권의 경우 주로 상업용지중심의 공동개발형태로 공급과 개발이 진행되고 비수도권은 상업용지 및 단독주택용지의 단독개발 중심으로 진행된다고 보고하고 있다(보고서의 연구요약 p. 1).

보호 해주는 결과이다. 그러나 「토지보상법」에서 대토용지로 공급된 토지만 명의변경이 불가능한 것은 원주민의 재산권 침해로 볼 수 있다. 원주민이 시행자에게 받을 토지보상금을 대토용지의 대금완납으로 간주하면 대금완납일이 사실상의 취득일로 보게 되고 명의변경이 불가능한 부분은 납득이거지만 원주민에게 공급되는 대토용지는 필지의 지정이 결정되어도 계약의 미완성이다. 공급되는 토지가격의 미확정(경쟁 입찰공급의 경우 낙찰가격 평균치금액의 120%이내의 가격)으로 계약 성립으로 볼 수 없으며 예약의 형태로 보아야 하며 보상금의 상계처리기가 아닌 토지대금의 예치금형태로 보아야 한다.

사업지구 내의 일반적인 토지공급방법은 수익성 토지의 경우 일반경쟁 입찰로 공급되고 낙찰자에게 계약금을 받고 계약이 성립된다. 경우에 따라 나머지 잔금도 2~3년의 분납도 가능하고 분납자금이 부족하다면 1금융권에서도 미등기 토지의 경우라도 공기업의 지보보증 또는 대위변제 약정을 받고 대출도 가능한 부분이다. 명의변경 또한 대금지불이 90%가 도래되기 전까지는 특별한 경우를 제외하고는 언제든지 명의변경이 가능하다. 반대급부로 계약자(입찰, 수의계약)의 귀책사유 등 계약조건이불이행으로 계약이 해지되는 경우 계약금을 돌려받지 못하게 된다. 한편 대토로 공급되는 토지는 공급자의 귀책사유든 대토신청자의 귀책사유든 대토보상은 토지공급의 완전한 계약이 아니므로 토지대금(토지보상의 예치금)을 전액 돌려받을 수 있다. 이런 부분에서는 명의변경이 불가하다는 부분은 충분히 납득이 가는 부분이다. 하지만 필지의 규모가 확정되어 다른 토지공급의 공급가액평균치와 낙찰률이 확정되면 예치금성격의 토지보상금은 계약금에 해당하는 금액만 공제하고 피수용자의 원주민에게 반환하고 다른 토지의 공급방법처럼 정상적인 계약이 이루어지고 난 이후는 대토 공급된 토지도 명의변경이 가능하여야 할 것이다. 대토용지로 받은 토지만 명의변경이 불가능하고 「부동산투자회사법」에 의한 부동산 투자회사의 현물출자만 명의변경이 가능한 것은 대토보상제도의 원주민을 이용하여 피수용자가 받을 토지를 법의 맹점을 이용하려는 의도로 볼 수 있는 부분이다. 더구나 원주민은 조기(대토보상 확정증시)에 현물출자를 확정시키면 아파트 용지가 아닌 또 다른 1필지를 더 대토로 보상받을 수 있는 부분이다. LH공사 “대토보상지침” 제11조 제3항 후반부 단서조항은 1세대 1필지공급원칙의 예외규정으로

현물출자를 유도하는 부분으로 보여 질 수 있다.

「부동산투자회사법」에 의한 부동산투자회사를 설립하여 원주민에게 공급된 대토용지개발사업(아파트건축과 분양)은 개발이익을 사유화하려는 위험한 측면이 있어 원주민이 주체가 되는 대토보상과 대토개발이 될 수 있도록 제도가 정착되어야 한다. 「토지보상법」은 오히려 「부동산투자회사법」의 부동산투자회사에 토지를 양도(현물출자)할 수 있도록 유도하는 것으로 볼 수 있다. 철저하게 전매를 제한하면서 예외규정으로 부동산투자회사에 현물출자를 하는 경우 명의변경이 가능하도록 한 것은 아주 불합리한 부분이다. 국회법사위는 대토보상권리 신탁금지¹⁶⁾를 하고 있으나 「토지보상법」 개정은 되지 않고 있다. 그리고 「소득세법」은 부동산 투자회사의 현물출자는 양도로 간주하고 양도소득세를 징수하고 있으며 과세이연은 했을 경우 현물출자 시점을 양도일로 규정하고 과세이연 종료시점이 된다.

대토용지로 주택(아파트)용지를 공급받은 20~30명의 원주민이 조합을 결성한 가운데 전혀 사업경험이 없는 원주민 조합은 형식에 불과하고 시공과 분양은 부동산투자회사의 몫이다. 자본투입(금융권)의 경험이 전무한 상태에서 아파트를 건립하고 분양사업을 할 수 없는 부분이다. 정부가 본격적으로 대토보상 리츠(REITs)제도를 도입하지 않은 상태에서 부동산투자회사의 개입은 대토보상을 이용하여 아파트용지확보의 수단에 불과하다.

결국 대토보상은 원주민 주도하에 사업이 가능한 부분의 토지를 대토용지로 공급하여야 할 것으로 본다. 앞 절의 내용을 다시 강조하는 부분이지만 주택용지는 면적의 상한선을 330m² 이하로 하향 조절과 동시에 단독주택용지로 제한하고 공동주택용지는 공동주택 사업자만이 공급받아야 할 것이다.

5. 결론

본 연구는 경산 대입공공주택지구의 대토보상 한 곳의 결과를 가지고 대토보상 전반의 문제점을 거론하기에는 연구의 한계를 느끼는 부분이다. 그러나 실무에서 「토지보상법」 제63조(현금보상 등)를 기준으로 대토보상업무를 수행함에 현금대체보상의 일환으로써 실질적으로 원주민의 재정착과 개발이익 향유의 기회를 가질 수 있는가의 문제를 생각하지 않으면 안 된다.

16) 수도권의 “3기 신도시 대토보상 혜택은 확 줄었다”의 대토보상에 관련된 한국경제신문의 기사내용을 요약하면 다음과 같다. 국회가 「토지보상법」의 개정안을 국회 법제사법위원회에서 통과시켜 종전에는 대토용 토지낙찰가가 감정가의 최대 120%에서 가격이 책정됐다. 수요가 많은 상업용지에는 이 적용을 배제 하고 개정안에 따르면 “종전과 같은 120% 기준은 근린생활시설용지, 준주거용지에만 해당된다.”고 밝혔다. LH 관계자는 이에 대해 “상업용 토지에 물리는 수요를 분산하고 토지 소유자들이 정당한 보상을 받을 수 있도록 일반분양 기준에 따라 대토보상을 시행하는 차원”이라 설명한다. 이러한 제도가 다시 시행되면 원주민들이 대토보상이 아니라 현금보상을 선호할 것이라고 말했다. 또 한편으로 토지지주와 신탁사가 대토보상권리를 신탁 계약하는 방식을 금지했다 [출처-한국경제 2020.03.26 구민기 기자]

지금까지의 운영실적으로 전체 실행지역의 대토보상이 전부가 재정착이 안 되고 개발이익을 원주민에게 주지 않았다는 것은 아니지만 「토지보상법」의 미비점과 규정하지 못한 부분을 보충하고자 하는 데 일말의 기여가 되었으면 하는 바람이다. 현재 대토보상의 실질적 효과는 전체토지보상금 기준으로 2012년 68개 사업지구 기준으로 평균 2.3%에 지나지 않았다. 2012년까지의 실적은 사업시행자의 초기 자본금 투입절감효과는 기대하기 어려운 결과를 가져왔다. 정책적으로 사업지구의 대토보상 비율을 최소한 10%정도는 되어야 하며 많게는 20~30%까지도 대토보상이 되는 정책이 나올 것을 기대한다. 이 문제는 본 연구의 선행연구 <Table 3>에서 언급한 정책적인 문제로 확대를 시켜나가면 해결이 가능한 부분이다.

본 연구는 제도적인 문제를 중심으로 연구한 부분이고 특히 「토지보상법」의 보완점을 주내용으로 문제에 접근한 부분이다. 지금까지 대토보상을 실시한 수도권외의 여러 원주민들은 선택적으로 개발이익이 공유되고 재정착이 가능한 긍정적인 부분이 존재하는 것은 사실이다. 그러나 그동안의 실적으로 보아서 크게 작용하지 못한 것은 정책적인 문제는 접어두고 제도적 측면에서 볼 때 대토보상이 해당지구의 지역적(수도권, 비수도권) 특성과 원주민의 보상금 수령액의 규모 등을 고려하여 대토보상 토지의 종류와 공급방법을 결정 하여 사업을 시행하지 않은 것으로 보이며 이러한 제도가 정착된다면 더 좋은 효과를 기대할 것으로 믿는다.

향후 대토보상은 본 연구에서 “지역특성에 따른 대토보상 제도”라는 한마디의 결론이고 「토지보상법」 제63조 개정방향을 연구한 부분이지만 다른 연구자의 더 많은 추가적인 연구를 통하여 좋은 법 개정안에 대한 연구가 나올 것으로 기대한다. 지역특성을 고려한 대토보상이 활성화되고 정책적 뒷받침이 이루어진다면 대토보상의 비율은 증가되면서 개발지구 내의 피수용자 원주민의 적극적 참여로 오히려 수용재결과 이의(異議)신청 재결건수가 현저히 줄어들 것을 기대할 수 있다.

감사의 글

본 논문은 경북 경산대입 공공주택 지구에 토지가 수용된 원주민의 대토보상의견을 상담하는 과정에서 개인정보(보상금의 규모와 금융권대출 등)를 제공받아 작성되었고 특히 개인 사

유재산의 규모까지 공개하면서 부동산 투자방향에 대한 상담결과 대부분 점포 겸용단독주택용지를 희망하였으나 LH공사 대구경북지역본부의 공급여건상 점포 겸용단독주택용지가 공급되지 못한 점에 아쉬움의 위로 말씀을 드리고 개인정보제공에 깊은 감사의 인사를 드립니다.

참고문헌

1. 김민균·신동진(2014), “토지소유자 의식에 기초한 다른자리 환지방식 도입가능성에 관한 연구”, 『국토계획』, 47(3): 393-408.
2. 김준완·김종진(2014), “FGI 분석을 통한 대토보상 활성화 방안”, 『사회과학논총』, 29(2): 33-53.
3. 류인자(2008), “대체지 보상과 문제점”, 『국민대학교 법학연구소 법학논총』, 22(1): 153-177.
4. 박상우·전성웅·박환용(2007), “대단위 토지개발사업 시행을 위한 대토보상제 도입방안 연구”, 『도시행정학보』, 20(3): 157-177.
5. 박창률·최인호·김시진·정성훈(2016), “대토보상제도의 효율성에 관한 연구”, 사단법인 「한국지적정보학회지」, 18(2): 171-184.
6. 송상열·이우성(2012), “택지개발사업의 대토보상 확대를 위한 제도개선방안”, 『부동산학보』, 48: 231-246.
7. 윤정득(2010), “합리적인 대토보상에 관한 연구”, 『부동산학보』, 42: 328-343.
8. 윤정란·김미숙·장혜선(2012), “현금대체보상제도의 운용실태분석 연구”, 『국토계획』, 47(5): 5-18.
9. 이우진(2014), “대토보상제도에 관한연구-민사법적 분석을 중심으로”, 『국토계획』, 30(1): 203-246.
10. 이현석(2012), “대토보상의 개선방안에 관한연구”, 『전북대학교 법학연구』, 36: 423-445.
11. 최민아·김미숙·윤정란·윤나영(2014), 「현금대체보상 활성화를 위한 제도 개선 연구」, LH토지주택연구원.
12. 구민기, 2020.03.26, “3기 신도시 대토보상 혜택은 확 줄었다”, 한국경제신문.
13. LH한국토지주택공사 대구경북지역본부(2019), 「경산 대입공공주택지구 지구단계획 결정조서」.
14. LH한국토지주택공사 대구경북지역본부(2019), 「경산 공공주택사업보상안내문」.
15. LH한국토지주택공사(2020), 「대토보상 시행지침」.
16. 국가법령정보센터(<http://www.law.go.kr/>)
17. 국토교통부(<http://www.molit.go.kr/>)
18. 매일일보(<http://www.m-i.kr>)