

택지공영개발의 토지취득 및 재원조달개선에 관한 연구

부 형 근*

목 차

- I. 서 론
- II. 택지공영개발의 토지취득 및 재원조달제도의 고찰
- III. 택지공영개발의 토지취득 및 재원조달현황과 문제점
- IV. 택지공영개발의 토지취득 및 재원조달 개선방안
- V. 결 론

I. 서 론

1. 연구의 목적

택지공영개발사업과 토지구획정리사업은 우리나라 택지개발을 대표하는 중심수단이 되고 있다. 1970년대까지 택지개발을 주도하였던 토지구획정리사업이 1980년대에 들어서는 택지개발촉진법에 의한 공영개발사업으로 대체되었다. 전면매수에 의한 택지공영개발사업은 행정절차가 단순하고 토지를 취득함에 있어서 협의매수가 어려운 경우 수용에 의하여 취득할 수 있도록 하므로써 단기간에 대량의 택지공급을 가능케 하였다. 또한 이는 토지구획정리사업 시행과정에서 발생한 부동산투기현상을 잠재우고 경제성장에 따라 급증하는 택지수요에 대처하는데 매우 유용한 개발방식이었다.

그러나 지방화·민주화시대의 진행과 함께 토지소유자들의 반발도 더욱 심화되므로써 사업에 필요한 토지취득이 점차 어려워지고 있으며 부동산경기의 침체로 개발된 택지가 공급

* 한국토지공사 근무

되지 않아 사업시행자의 자금부담이 가중되어 후속사업의 추진을 불가능하게 하고 있다. 반면 도시화 및 산업화가 확대됨에 따라 도시용지에 대한 수요는 증가하고 대도시지역은 아직까지도 주택공급이 절대부족한 상태이기 때문에 이들지역의 택지수요는 계속 증대될 것으로 전망되고 있다.¹⁾

따라서 향후 안정적인 택지공급을 도모하기 위해서는 택지공영개발사업의 추진에 있어서 사업시행자의 과중한 자금부담과 토지소유자들의 저항을 해소하기 위한 보다 합리적인 개선 방안이 마련되어야 할 것이다. 본 연구는 이러한 문제인식하에 현행 택지공영개발에 있어서 개발대상토지의 취득 및 재원조달의 문제점에 대한 개선방안의 모색을 목적으로 하고 있다.

2. 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 택지공영개발의 대표적인 수단이 되고 있는 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업을 중심으로 고찰하였다. 시간적 범위로는 택지개발촉진법이 제정되어 우리나라에서 택지공영개발이 본격적으로 시작된 1981년부터 1994년까지로 한정하였다. 공간적 범위로는 전국을 대상으로 공공용지취득에 대한 개괄적인 현황을 파악하고, 사례조사를 실시하여 택지개발사업지구의 토지취득현황, 토지취득시 발생한 민원현황 및 재원조달현황 등을 구체적으로 살펴보았다.

그리고 연구의 수행에 있어서는 택지개발 관계법령, 연구기관의 보고서, 건설교통부 및 한국토지공사 등에서 발행한 통계자료를 활용하였다. 사례지구는 분당·일산·평촌·중동 등의 4개 수도권 신도시 개발사업지구를 선정하였다. 이들 사업지구는 정부의 200만호 주택건설계획의 일환으로 추진되므로써 단기간에 대량의 토지를 취득하려다 보니 다른 택지개발사업지구보다도 많은 민원이 발생되었고 토지취득에 소요되는 막대한 자금을 일시에 조달해야 함에 따라 사업시행자가 심한 자금압박을 받기도 하였다.

1) 1996년에서 2011년까지 필요한 주거용지의 신규소요면적은 전국적으로 볼 때 1,189.4km²가 발생할 것으로 전망되며 지역별로는 수도권 480.2km²(40.3%), 부산권 188.9km²(15.8%), 대구권 149.1km²(12.5%), 광주권 98.1km²(8.2%), 대전권 97.4km²(8.1%) 순으로 나타나고 있다. 한국토지공사, 「장기토지수급전망에 관한 연구」, 1995, p.122.

Ⅱ. 택지공영개발의 토지취득 및 자원조달제도의 고찰

1. 택지공영개발의 특징

가. 택지공영개발의 개념

택지개발방식중 공영개발과 비공영개발의 분류기준에 대한 확립된 이론은 없는 것 같다. 하지만 일반적으로 다음과 같은 몇 가지 기준에 의하여 양방식을 분류하고 있다. 우선 사업시행자의 법적 지위를 기준으로 국가, 지방자치단체, 공권력을 부여받은 공법인이 사업시행자일 경우 공영개발로 보고 있다. 이는 공영개발을 민간개발에 대응하는 공공개발과 동일한 의미로 이해하는 입장이다. 다음은 사업시행에 필요한 토지의 취득방식에 의한 분류로서 공공개발중에서도 사업대상부지를 환지방식에 의하지 않고 전면매수후 개발·공급하는 방식을 공영개발로 보고 있다. 따라서 택지공영개발은 “국가, 지방자치단체 등 공공기관이 사업시행자가 되어 사업대상부지를 전면매수하여 택지로 조성한 후 실수요자인 개인 또는 민간기업에게 분양하거나 임대하는 개발방식”이라 정의할 수 있다.

이러한 택지공영개발의 개념에는 다음과 같은 3가지 구성요건이 포함되어 있다.²⁾ 첫째, 토지의 국공유화를 전제로 한다. 이는 택지공영개발이 토지구획정리사업에서 나타난 개발이익의 사유화를 방지하고 토지이용을 개발계획에 합치될 수 있도록 하기 위해서이다. 둘째, 개발계획의 수립, 토지의 개발과 공급, 사후관리의 전과정은 국가, 지방자치단체, 기타 공공기관 등의 공공부문에서 담당하게 된다. 이들 기관이 공익을 대변할 수 있고 토지매입에 필요한 강제수용 등 개인소유권에 공권력의 제약을 가할 수 있도록 하고 있기 때문이다. 셋째, 원칙적으로 민간부문에 대한 토지수요의 충족을 목적으로 하고 있으며 저소득층의 택지수요충족에 중점을 두고 있다.

나. 사업시행절차상의 특성

택지공영개발의 사업시행절차는 이를 규정하는 근거법에 따라 달리하고 있다.³⁾ 여기에서

2) 한국지방행정연구원, 「택지공영개발의 개선방안에 관한 연구」, 1989, p. 17.

3) 택지공영개발을 근거법에 따라 분류해 보면 ① 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구지정 택지개발사업, ② 도시계획법에 의한 일단의 주택지조성사업·시가지조성사업·도시개발예정구역 조성사업, ③ 주택건설촉진법에 의한 아파트지구개발사업·국민주택용대지조성사업, ④ 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 산업단지 개발사업 등으로 구분된다. 이 중에서 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구지정 택지개발사업이 주로 시행되어 왔으며 다른 사업방식은 현재 부분적으로 활용되고 있거나 전혀 사용되지 않고 있다.

는 택지공영개발의 주요수단이 되고 있는 택지개발촉진법에 의한 사업시행절차를 중심으로 살펴보고자 한다. 택지개발촉진법이 규정하고 있는 택지공영개발의 사업시행절차는 개발예정 지구지정, 토지취득, 토지개발, 택지공급 및 사후관리의 5단계로 크게 구분할 수 있으며 주요한 특징은 다음과 같다.

(1) 개발예정지구지정

건설교통부장관은 관계중앙행정부처장과 협의하고 당해 지방자치단체장의 의견을 청취한 후 주택정책심의위원회의 심의를 거쳐 개발예정지구 및 사업시행자를 지정하게 된다. 개발 예정지구는 도시계획법상의 도시계획구역 및 그 주변지역을 대상으로 하고 사업시행자는 국가, 지방자치단체, 한국토지공사 및 대한주택공사 등의 공공기관으로 한정하고 있다.

(2) 토지취득

사업시행자는 개발예정지구내의 토지를 전면매수하게 된다. 원칙적으로 개발계획의 승인을 득하게 되면 토지취득 및 보상에 착수하게 된다. 토지취득방법은 협의매수를 원칙으로 하되 협의가 이루어지지 않을 경우에는 강제수용할 수 있다. 강제수용은 토지수용법을 준용 하되 개발계획이 승인·고시되면 사업인정고시가 있는 것으로 본다. 토지수용법에 의한 재결신청은 실시계획에서 정하는 사업시행기간내에 하여야 하고 관할토지수용위원회는 중앙토지수용위원회로 하고 있다.

(3) 토지개발

사업시행자는 개발계획과 실시계획을 수립하여 건설교통부장관의 승인을 받고 택지를 개발한다.⁴⁾ 개발계획 승인신청시에는 인구영향평가, 교통영향평가, 환경영향평가의 심의 및 협의과정을 거쳐야 한다. 실시계획이 승인·고시되면 다른 법률에 의한 인·허가 등을 받은 것으로 보며, 다른 관계법률에 의한 인·허가 등의 공고 또는 고시가 있는 것으로 본다.

또한 예정지구 지정 당시 토지구획정리사업지구로 결정·고시된 지역으로 사업시행자가 지방자치단체 등의 경우와 당해지역의 지가가 인근의 다른 예정지구의 지가에 비하여 현저히 높아 토지구획정리사업 이외의 방법으로는 택지개발이 심히 곤란할 경우에는 토지구획정

4) 330만㎡ 미만의 택지개발예정지구의 지정·변경에 대한 업무, 택지개발계획 승인 및 승인고시에 관한 업무 등은 시·도지사에게 위임되어 있다.

리사업법에 의한 토지구획정리사업을 시행할 수 있다.⁵⁾

(4) 택지공급

개발된 택지는 원칙적으로 시장경제의 원리를 적용하지 않고 국가 및 지방자치단체의 정책목적에 부합하는 방향으로 공급하도록 정부가 규제하고 있다. 사업시행자는 택지의 용도, 공급절차, 공급방법, 공급대상자 및 공급조건 등에 관하여 건설교통부장관의 승인을 받도록 규정하고 있다. 택지의 용도는 주택건설촉진법에 의한 국민(임대포함) 주택건설용지, 기타주택건설용지 및 공공시설용지로 구분하여 공급하되 국민주택건설용지와 공공시설용지를 우선적으로 공급하도록 하고 있다.

그리고 택지의 공급가격은 건설교통부의 택지개발및공급지침에 따라 용도별, 공급대상자별로 달리하고 있으며 수도권 및 대도시의 인구집중을 억제하기 위하여 지역별로 택지가격을 차등화하여 규제하고 있다. 임대주택지는 조성원가의 70 - 90%, 국민주택지는 조성원가의 80 - 100%, 학교 및 공용의 청사용지등은 조성원가(초등학교는 조성원가의 70%), 단독주택지 및 국민주택규모 이상의 택지에 대해서는 감정가격, 상업용지 등은 경쟁입찰가격을 기준으로 공급하고 있다.

(5) 사후관리

공급된 택지가 당초의 개발목적 및 공급조건에 부합하는지에 대하여 사후관리를 하게 된다. 택지개발촉진법에서는 택지를 공급받은 자 또는 그로부터 택지를 취득한 자는 사업시행자가 택지를 공급한 날로부터 3년 이내에 지정용도대로 건축하도록 의무화하고 있음에는 사업시행자가 계약을 해제하고 당해토지를 환매할 수 있도록 규정하고 있다. 반면 토지구획정리사업은 사업이 완료된 후에도 환지받은 토지를 개발·이용하는데 아무런 강제수단을 갖고 있지 못하고 있다.

5) 동방식의 집행실례로서 목포시가 시행한 하당지구택지개발사업을 들 수 있다. 동사업지구는 택지개발예정지구 지정당시('89. 5월) 지가가 급등하여 사업시행자로서는 개발대상토지의 전면매수시 사업비 확보가 어려운 실정이었으며 토지소유자들이 토지구획정리사업에 의한 개발을 요구하며 극렬한 민원을 제기함에 따라 혼합방식을 채택하였다. 택지개발촉진법에 의하여 택지개발예정지구를 지정하여 개발계획의 승인을 득한 후 실시계획에서 환지방식을 택하여 사업을 추진하였다. 동사업지구에서는 택지개발촉진법에 의하여 토지이용계획을 수립함에 따라 일정규모 이상의 공동주택지 및 공공시설용지확보가 가능하여 균형적인 도시개발을 수행할 수 있었다. 그러나 환지처분과정에서 감보율 및 환지에 대한 토지소유자들의 불만은 여전히 상존하였으며 사업시행절차상 번거로움이 수반되었다. 목포시 공영개발사업소

2. 토지취득 및 재원조달제도

가. 토지의 취득방법

택지공영개발 사업시행자는 협의매수 또는 강제수용에 의하여 사업지구내의 토지를 전부 취득한다. 협의매수는 사업시행자가 토지소유자와 대등한 입장에서 협의하여 사업에 필요한 토지를 취득하는 것이다. 그렇지만 토지취득 및 보상의 기준과 방법에 관하여 특례를 규정하고 있는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 '공특법'이라 한다)의 적용을 받기 때문에 순수한 자유의사에 의한 사법상의 매매계약과는 성격이 다소 다르다.

토지수용은 사업에 필요한 토지를 토지소유자의 의사에 관계없이 강제적으로 취득하는 것이다. 그러므로 사유재산권을 보호하기 위하여 토지수용은 반드시 법률에 근거하도록 하고 있다. 우리나라도 헌법에서 이를 명시하고 있으며⁶⁾ 수용에 관한 일반법으로 토지수용법이 있고 각종 특별법에서 약간의 특례조항을 두고 있다. 사업인정고시가 있는 후 사업시행자는 수용할 토지의 범위, 수용시기 및 보상 등에 관하여 반드시 토지소유자와 협의하여야 하며 협의가 성립되면 토지수용의 절차는 종결된다.

그리고 협의의 당사자가 없거나 협의가 성립되지 않는 경우 사업시행자는 관할토지수용위원회에 재결신청을 할 수 있다. 재결이 나면 사업시행자는 보상금을 지급 또는 공탁함으로써 당해토지를 원시취득한다. 토지소유자가 재결에 대하여 불복시에는 중앙토지수용위원회에 이의신청을 할 수 있고 중앙토지수용위원회의 재결에 대하여도 불복시에는 행정소송을 제기할 수 있다.

보상가격은 협의매수와 강제수용 모두 공시지가를 기준으로 하고 당해공공사업시행으로 인한 지가상승분을 배제한 감정평가액으로 보상한다는 점은 동일하지만 공시지가 산정기준과 가격시점에 있어서는 차이가 있다. 공시지가의 산정은 협의매수에 있어서는 공공사업계획공고 이전의 공시지가, 강제수용은 사업인정고시일 이전의 공시지가를 기준으로 하고 있다. 또한 가격시점은 협의매수에 있어서는 계약체결당시 가격기준, 강제수용은 재결당시가격이 기준이 되고 있다.

6) 헌법 제23조 제3항에서는 '공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 한다'고 규정되어 있다.

나. 이주대책

이주대책이란 공공사업의 시행으로 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자에게 재정착지를 지원하기 위한 것으로 생활재건조치로서의 생활보상의 성격을 지니고 있다.⁷⁾ 이주대책에 대해서는 공특법에서 규정하고 있으며⁸⁾ 토지수용법에서도 준용하고 있다.⁹⁾ 현행 공특법에 의하면 사업시행자는 공공사업시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써 인하여 생활근거를 상실하게 되는 자를 위하여 이주대책을 수립·실시하도록 되어 있다.

이주정착지에 이주를 희망하는 자가 10호 이상의 경우 공공사업시행자는 이주대책을 수립 시행하여야 하며¹⁰⁾, 이주대책을 수립시행하지 못할 경우에는 이주정착금을 지급하도록 되어 있다.¹¹⁾ 이주정착금은 주거용건물 소유자에게는 건물평가액의 30% 해당금액을 기준으로 하며 동금액이 300백만원 이하의 경우 300백만원, 500백만원 이상의 경우 500백만원을 지급하도록 되어 있다.¹²⁾

사업지구내의 가옥소유자에게는 단독주택지 165 - 231㎡ 규모의 이주주택지를 공급하거나 분양아파트입주권을 부여하고 있으며, 세입자에게는 임대아파트입주권 부여 또는 주거대책비를 지급하고 있다. 일부 사업지구의 경우에는 택지개발사업으로 인하여 생활근거를 상실한 자에게 생업활동의 연속성을 보장하는 차원에서 생활대책으로서 상업용지를 감정가격으로 공급하고 있다.

다. 재원조달

택지공영개발사업은 전면매수방식이기 때문에 초기자금의 소요가 매우 크다. 사업에 필요한 재원확보는 사업시행자의 지위에 따라 다소 차이가 있을 수 있으나 일반적으로 토지매각 대금, 토지채권발행조성금, 금융기관차입금 및 공공기금 등을 통하여 조달하고 있다.

7) 석중현, 「행정법원론」, 삼영사, 1994, p. 428.
8) 공특법 제8조.
9) 토지수용법 제57조의2.
10) 공특법 시행령 제5조 제5항.
11) 공특법 시행규칙 제6조의2.
12) 공특법 시행규칙 제27조의2 제4항.

(1) 토지매각대금

토지매각대금은 토지를 공급하는 시점에서 대금을 수납하는 일반토지매각대금과 토지를 공급하기 이전에 대금의 일부 또는 전부를 수납하는 택지분양선수금이 있다. 택지분양선수금은 택지개발촉진법(제20조)에 근거하여 사업시행자가 택지를 공급받을 자로부터 선수금을 확보하고 조성공사가 완료되면 정산하게 된다.

(2) 토지채권발행조성금

토지취득에 따른 보상은 현금보상이 원칙이지만 막대한 보상금의 일시적 지출은 통화유발에 따른 인플레이션과 인근토지가격의 상승을 유발하고, 사업시행자에게 자금부담을 가중시키는 주요 요인이 되고 있다. 이러한 문제를 완화하기 위하여 토지수용법이나 공특법에서는 일정한 요건에 해당하는 경우에 채권으로 보상할 수 있도록 하고 있다. 그리고 택지개발촉진법 및 한국토지공사법에서도 용지보상용채권 이외에 토지상환채권 등의 발행을 통하여 택지공영개발에 소요되는 자금을 조달할 수 있도록 하고 있다. 근거법규별로 채권유형 및 발행대상을 살펴보면 (표 2-1)과 같다.

(표 2-1) 토지채권 발행관련제도

근거법규	채권유형	발행대상
공특법(제3조)	토지개발채권(용지보상용)	협의양도자의 희망시
토지수용법(제45조)	"	· 토지소유자의 희망시 · 부재부동산토지 또는 비업무용토지로서 3천만원 초과액
택지개발촉진법(제20조, 제29조)	토지상환채권	택지를 공급받을 자
	한국토지공사의 토지개발채권(용지보상용)	1억원 초과 보상금 수령자
한국토지공사법(제11조, 13조)	토지개발채권(용지보상용)	· 토지소유자의 희망시 · 매입대금 1억원 이상 · 3,300㎡ 이상
	토지상환채권 토지개발채권(기타)	토지공급대상자 관리토지 ^취 양도자 등

주) 토지수급조절을 목적으로 한국토지공사가 매입하여 비축하고 있는 토지를 말함
 자료: 공특법, 토지수용법, 택지개발촉진법, 한국토지공사법

(3) 공공기금 및 일반금융기관 차입금

공공기금에는 국민주택기금과 지역개발기금 등이 있으며 대부분 일반금융기관의 차입금보다 이자율이 낮고 상환기간이 장기이다. 국민주택기금은 주택건설촉진법(제10조) 및 국민주택기금관리규정(제13조 제2호)에 의거하여 국민의 주거생활향상을 위한 정부의 주택건설종합계획을 효율적으로 시행하기 위하여 국민주택건설과 국민주택건설을 위한 대지조성사업에 필요한 자금을 지원하는 제도이다. 기금의 재원은 주로 국민주택채권 및 주택복권의 발행, 은행예금인 청약저축자금 등으로서 주로 민간부문에서 조달하고 있다. 동기금의 이자율은 연 9.5%로서 저렴하고 상환기간은 1년 범위이며 필요한 경우 1년 연장이 가능하다.

지역개발기금은 종전 도의 상·하수도 지원금고를 흡수·확장한 것으로 공영개발사업 등에 용자가 확대되었다. 상·하수도사업에 대한 용자를 우선으로 하고 그 밖에 지역발전, 복리증진, 형평성 등을 고려하여 용자의 우선순위를 정하고 있다. 기금의 재원은 기존의 상·하수도 지원금고 흡수금, 정부지원금 및 용자금, 시·도출연금, 기금운용수익금, 지방채발행금 등이다. 기금의 이자는 시와 군이 각각 연 8% 및 7%이며 상환조건은 2년 거치 8년 균분상환 또는 3년 거치 5년 균분상환으로 대역하고 있다.

Ⅲ. 택지공영개발의 토지취득 및 재원조달현황과 문제점

1. 토지취득 및 재원조달의 현황

가. 토지취득실적

1975년 공특법 제정 이후 공공용지의 취득면적¹³⁾은 1976 - 1980년 435,651천㎡, 1981 - 1985년 631,927천㎡, 1986 - 1990년 807,677천㎡, 1991 - 1994년 602,543천㎡이다. 택지개발촉진법에 의한 택지공영개발사업이 시행된 1981년 이후 1994년 말까지 14년간 총 2,042,147천㎡의 공공용지를 취득하였다.¹⁴⁾

13) 연구의 목적으로 볼 때에는 택지공영개발의 토지취득실적을 살펴보는 것이 적합하지만 자료의 미비로 인하여 대신 공공용지의 취득실적을 살펴보았다.

14) 여기에서의 공공용지는 공특법 및 토지수용법에 의한 공익사업을 위해 제공될 토지로서 국방·군사, 도로, 주택·택지, 철도, 치수·하천, 공업단지, 항만, 공항, 댐건설, 전기, 청사, 상·하수도, 문화재, 학술, 산업용수, 공원, 통신사업 등을 위하여 취득하는 용지를 말한다. 이 중 택지개발에 필요한 토지의 취득면적은 278,424천㎡로서 약 13.6%를 차지하고 있다. 건설교통부, 「건설교통통계연보(건설부문)」, 1995.

공공용지의 취득면적 및 보상금액의 비율을 연대별로 살펴보면 1986 - 1990년은 1981 - 1985년에 비하여 면적은 28% 증가한 반면 금액은 437% 증가하였다. 또한 1991 - 1994년은 1986 - 1990년에 비하여 면적은 25% 정도 감소했음에도 불구하고 금액은 326% 증가하므로써 보상금액이 큰 폭으로 증가하고 있어 공공사업시행자의 초기자금부담이 가중되고 있음을 알 수 있다.

그런데 1981년부터 1994년까지 취득한 공공용지 2,042,147천㎡중 94.4%를 협의매수하였고 5.6%를 수용취득하였으며 금액기준으로 보면 71,425,472백만원중 69.8%를 협의양도자에게 지급하였고 30.2%를 피수용자에게 지급하였다. 협의매수비율을 연대별로 보면 1981 - 1985년 면적 98%, 금액 91.7%, 1986 - 1990년 면적 93%, 금액 82.8%, 1991 - 1995년 면적 92.7%, 금액 64.3%이다. 협의매수비율은 면적과 금액 모두 시간이 지날수록 감소한 반면 수용비율이 증가하여 공공용지의 취득과정에서 토지소유자의 저항이 증대되고 있음을 알 수 있다.

(표 3-1) 공공용지의 취득실적

(단위 : 천㎡, 백만원, %)

구 분	계		1981 - 1985		1986 - 1990		1991 - 1994	
	면 적	금 액	면 적	금 액	면 적	금 액	면 적	금 액
계	2,042,147 (100)	71,425,472 (100)	631,927 (100)	3,635,678 (100)	807,677 (100)	15,905,068 (100)	602,543 (100)	51,884,726 (100)
협의매수	1,928,549 (94.4)	49,876,421 (69.8)	619,418 (98.0)	3,333,554 (91.7)	750,777 (93.0)	13,178,762 (82.8)	558,354 (92.7)	33,364,105 (64.3)
수용재결	113,598 (5.6)	21,549,051 (30.2)	12,509 (2.0)	302,124 (8.3)	56,900 (7.0)	2,726,306 (17.2)	44,189 (7.3)	18,520,621 (35.7)
이의신청	23,833 (1.2)	3,863,695 (5.4)	4,366 (0.7)	56,390 (1.5)	8,318 (1.0)	561,060 (3.5)	11,149 (1.8)	3,246,245 (6.3)

주) 이의신청은 수용재결과 중복됨

자료 : 대한주택공사, 「주택통계편람」, 1996, pp. 300-301에서 재작성

그리고 한국토지공사가 1994년에 준공한 13개 택지개발사업지구에서 수용취득한 토지에 대하여 협의제시금액과 수용재결금액을 보더라도 1990 - 1994년 동안의 수용재결금액은 협의

제시금액보다 8.3% 정도 상승하였으며, 전국평균지가가 하향안정세를 유지하였던 1992 - 1994년 동안에도 4.8% 상승한 것으로 나타났다. 이와 같은 협의매수와 수용재결간 보상금액의 차이는 토지소유자로 하여금 보상평가기준 및 방법에 대하여 불신감을 가지게 하므로써 협의매수를 거부하는 요인으로 작용하고 있다.

(표 3-2) 협의제시금액과 수용재결금액의 비교

(단위 : 전, 천[㎡], 백만원)

구 분	재 결 일	재결건수	면 적	제시액 (A)	재결액 (B)	A/B (%)
하남신장지구	'90 - '91	902	695	91,376	102,258	111.9
외 12개 지구	'92 - '94	706	774	93,023	97,507	104.8
계		1,608	1,469	184,399	199,765	108.3

자료 : 한국토지공사, 「토지개발사업총람(Ⅳ)」, 1995.

나. 민원발생현황

택지공영개발에 소요되는 토지의 취득은 공시지가를 기준으로 평가한 감정가격을 토지소유자에게 제시하여 토지소유자가 응할 경우 협의매수하고 응하지 않을 경우 수용취득한다. 토지소유자의 입장에서는 택지개발로 인하여 지가가 상승하므로써 보상가격을 높게 받을 것이라는 기대를 가지고 있는 반면, 보상금의 산정은 당해개발사업으로 인한 지가상승분을 배제하고 있어 양도희망가격과 보상가격간의 괴리에서 토지소유자의 불만이 발생하고 있다. 또한 택지개발과정에서 사업지구 주변지역 토지가격이 상승하는 것과 비례하여 사업지구내 토지소유자는 상대적 손실감이 더욱 증대되므로써 협의양도를 거부하고 있다.

1981년부터 1994년까지 한국토지공사가 시행한 택지개발사업지구의 민원발생현황을 살펴 보면 (표 3-3)와 같다. 민원발생건수는 점차적으로 증가하고 있으며 1989 - 1992년 동안에는 대폭으로 증가하였다. 이는 분당·일산·평촌·중동 등의 4개 수도권 신도시 개발사업지구에서 민원이 대다수 발생한 데 기인하고 있는 것으로 보인다. 민원내용을 보면 보상가격 및 이주대책 관련민원이 4,072건으로 전체의 46% 정도를 차지하고 있다. 주민들의 요구도 종전에는 공영개발반대, 보상이 인상요구 등 대물적 보상관련민원이 주종을 이루었으나 최근에는 생활대책개념으로 변화되고 있으며 민원제기방법도 점차 집단화·조직화됨은 물론

과격화되는 양상을 보이고 있다.¹⁵⁾ 이러한 집단민원은 상당수가 민원제기를 과격하게 유도하고 사회적 물의를 야기시키는 물론 해결과정에서도 많은 시간과 인력이 소요되므로 택지개발사업을 지연시키는 경우가 다반사이다.

(표 3-3) 한국토지공사 택지개발사업지구의 민원발생현황('81 - '94)

(단위 : 건, %)

연도 \ 유형	계	보상가격	이주대책	분 양	존치·체척	시 공	기 타
계	8,859 (100)	2,829 (31.9)	1,243 (14.0)	1,520 (17.2)	829 (9.4)	636 (7.2)	1,802 (20.3)
'81 - '84	1,148 (100)	319 (27.8)	151 (13.2)	113 (9.8)	142 (12.4)	41 (3.6)	382 (33.2)
'85 - '88	1,882 (100)	635 (33.7)	304 (16.2)	237 (12.6)	225 (12.0)	102 (5.4)	379 (20.1)
'89 - '92	4,423 (100)	1,502 (34.0)	678 (15.3)	863 (19.5)	346 (7.8)	202 (4.6)	832 (18.8)
'93 - '94	1,406 (100)	373 (26.5)	110 (7.8)	307 (21.8)	116 (8.3)	291 (20.7)	209 (14.9)

자료 : 한국토지공사, 「한국토지공사20년사」, 1995, p. 241에서 재작성.

다. 사례조사

(1) 토지취득현황

한국토지공사에서 시행한 분당, 일산, 평촌, 중동 등의 4개 수도권 신도시개발사업지구의 경우 총취득토지면적 41,727천㎡중 국공유지의 편입면적은 4,928천㎡로 약 11.8%를 차지하고 있으며 무상귀속분이 약 7.5%인 3,125천㎡, 유상취득분이 약 4.3%인 1,803천㎡이다.¹⁶⁾

15) 이에 대한 구체적 내용은 한국토지공사, 「한국토지공사10년사」, 1989, pp. 148-149 및 「한국토지공사20년사」, 1995, pp. 241-290 참조.

16) 한국토지공사, 「한국토지공사 20년사」, 1995, p. 586, p. 592.

총취득토지면적중에서 국공유지의 비율을 사업지구별로 살펴보면 분당 14.7%, 일산 9.4%, 평촌 9.2%, 중동 6.6%이다.

이들 사업지구의 국공유지 비율은 전체 국토면적중에서 국·공유지가 차지하는 비율보다 현저히 낮다.¹⁷⁾ 이는 국·공유지중 상당부분이 택지로 개발하기 어려운 임야 등으로 이루어져 있기 때문으로 보인다.

그리고 토지취득유형을 보면 73.3%를 협의매수하였고 26.7%는 수용취득하였으며 6.4%는 행정소송을 제기하였다. 협의매수비율을 사업지구별로 살펴보면 일산 76.7%, 분당 72.0%, 평촌 70.2%, 중동 62.2%로서 전국 공공용지의 협의매수비율인 94.4%보다 매우 낮다.

(표 3-4) 토지취득현황

(단위 : 천㎡, 백만원, %)

구분	계		협의취득		수용재결		행정소송	
	면적	금액	면적	금액	면적	금액	면적	금액
계	38,604 (100)	2,482,893(100)	28,298.6(73.3)	1,797,285(72.4)	10,305.4(26.7)	685,608(27.6)	2,459 (6.4)	47,773.5 (1.9)
분당	18,066.2(100)	1,080,044(100)	13,008.3(72.0)	784,018(72.6)	5,057.9(28.0)	296,026(27.4)	506 (2.8)	4,467 (0.4)
일산	14,739.9(100)	731,981(100)	11,312.2(76.7)	572,773(78.2)	3,427.7(23.3)	159,208(21.8)	1,670(11.3)	2,553 (0.3)
평촌	4,660.1(100)	498,334(100)	3,270.4(70.2)	344,427(69.1)	1,389.7(29.8)	153,907(30.9)	- (-)	0.5 (-)
중동	1,137.8(100)	172,534(100)	707.7(62.2)	96,067(55.7)	430.1(37.8)	76,467(44.3)	283(24.9)	40,753 (23.6)

자료 : 한국토지공사, 「한국토지공사20년사」, 1995, p. 586, p. 592.

또한 자료수집이 가능한 일산, 평촌, 중동신도시 개발사업지구의 경우 수용취득한 토지에 대하여 협의제시금액과 수용재결금액을 비교해 보면 수용재결금액이 협의제시금액보다 평균 9.7% 정도 상승하였다. 더구나 1992년 이후에 수용재결된 15건의 경우에는 전국 및 당해지역의 지가가 하락되었음에도 불구하고 수용재결금액이 협의제시금액보다 5.1% 정도 상승한 것으로 나타났다.

17) 1994년말 현재 총국토면적 99,394km²중 국유지는 20,223km², 공유지는 6,004km²로 국공유지의 총면적은 국토면적의 26.4%를 차지하고 있다. 건설교통부, 「국토이용에 관한 연차보고서」, 1995, p. 38, pp. 66-67. 내무부, 「지적통계연보」 1995, p. 20.

(표 3-5) 협의제시금액과 수용재결금액의 비교

(단위 : ㎡, 백만원)

사업지구	구 분	신청일	재결일	건수	면적	제시액(A)	재결액(B)	A/B(%)
일산 신도시 (1단계)	1차재결	'90. 6. 29	'90. 10. 26	1,322	3,259,103	144,477	154,311	106.8
	2차재결	'90. 9. 25	'91. 2. 23	1	133,822	1,230	3,096	251.7
	3차재결	'91. 3. 23	'91. 5. 27	58	19,702	685	828	120.9
	4차재결	'92. 1. 30	'92. 5. 8	13	9,355	561	589	105.0
	5차재결	'92. 10. 19	'92. 12. 28	1	5,204	65	70	107.7
	소 계	-	-	1,395	3,427,186	147,018	158,894	108.1
평촌 신도시	재 결	'90. 1. 13	'90. 4. 18	953	1,384,497	132,948	145,166	109.2
	재 재 결	-	'91. 3. 11	159	78,141	23,564	26,707	113.3
	소 계	-	-	1,112	1,462,638	156,512	171,873	109.8
중동 신도시	재 결	'90. 6. 27	'91. 1. 31	441	430,127	58,888	66,915	113.6
	재 결	'93. 7. 7	'93. 10. 28	1	58	16	17	106.3
	소 계	-	-	442	430,185	58,904	66,932	113.6
계		-	-	2,949	5,320,009	362,434	397,698	109.7

자료 : 한국토지공사, 「토지개발사업총람(VII)」, 1994, p. 74, p. 123.

_____ , 「토지개발사업총람(VIII)」, 1995, p. 239.

(2) 이주대책 및 생활대책

수도권 신도시 개발사업지구의 이주대책 수립내용을 보면 소유가옥에 거주하고 있는 자에게는 이주주택지를 공급하거나 국민주택규모 이하의 아파트입주권을 부여하였으며 세입자에게는 18명 이하의 임대아파트 입주권 부여 또는 3월분 도시근로자 생계비수준의 주거대책비를 지급하였다. 또한 개발일정상 선철거가 불가피한 시범단지내 소재하고 있는 가옥거주자에게는 1,500만원내의 전세금을 대여하고 세입자에게는 임대아파트 입주가능시까지 세입자보증금을 일시적으로 대여해 주기도 하였다.

그리고 이러한 이주대책과는 별도로 생계수단보장차원에서 1세대당 상가용지 6-8명 정도를 감정가격으로 공급하였다. 건축을 희망하는 주민은 조합을 구성하여 상가건물을 건축할 수 있게 하고 건축을 희망하지 않은 주민에게는 1차에 한하여 전매를 허용하였다. 이와 같이 생활대책 수립대상자는 이주대책수립대상 가옥소유자, 주거용 비닐하우스소유자, 영농자 및 영업자중 협의보상에 응한 주민과 토지의 선사용에 동의한 주민으로 한정하였다.

이주대책 및 생활대책의 실시현황을 살펴보면 이주대책보다 생활대책의 실적이 저조하다.

이주대책의 실적은 4개 사례지구 공히 가옥소유자 및 세입자 모두 높게 나타나고 있다. 반면 생활대책의 실적은 분당 97.8%, 일산 98.7%, 평촌 67.2%, 중동 8.3%로 분당·일산 지구는 높은 반면 평촌·중동지구는 낮게 나타나고 있어 사업지구에 따라 현저한 차이를 보여주고 있다.

(표 3-6) 이주대책 및 생활대책 실시현황

(단위 : 세대)

구 분	대 상	내 용	계	분 당	일 산	평 촌	중 동
이주대책	가옥소유자	대상자	5,725	1,428	2,846	976	475
		실적	5,607	1,375	2,839	973	420
		· 단독택지	3,876	895	2,689	148	144
		· 아파트	1,730	480	150	825	275
		· 기타	1	-	-	-	1
		비율(%)	97.9	96.2	99.8	99.7	88.4
	세입자	대상자	5,699	2,038	2,282	494	885
		실적	5,591	1,973	2,263	494	861
		· 임대아파트	4,747	1,683	1,887	429	748
		· 주거대책비	844	290	376	65	113
비율(%)	98.1	96.8	99.2	100	97.3		
생활대책	이주대책수립 대상 가옥소유자 외	대상자	8,059	2,684	3,103	1,212	1,060
		실적	6,592	2,626	3,064	814	88
		· 상가용지등					
비율(%)	81.8	97.8	98.7	67.2	8.3		

주) 중동지구는 부천시·한국토지공사·대한주택공사 사업시행구역임.

자료 : 대한국토·도시계획학회, 「신도시중간종합평가」, 1994, p. 81, p. 83.

(3) 민원발생현황

수도권 신도시 개발사업지구위 민원발생현황은 분당 1,649건(71.2%), 일산 538건(23.2%), 평촌 112건(4.8%) 순으로 분당·일산지구에서 발생한 민원발생건수가 전체의 94.4% 정도를 차지하고 있다. 그리고 내용별로 보면 보상가격 및 이주대책에 관련된 민원이 1,041건으로 전체의 45% 정도를 차지하고 있다. 사업지구별로는 일산 및 평촌지구가 당해 사업지구에서 발생한 민원건수중 각각 70%, 56% 정도를 차지하므로써 보상가격과 이주대책에 대한 민원이 타사업지구보다도 비교적 높게 나타나고 있다.

(표 3-7) 민원발생현황

(단위: 건, %)

구 분	계	보상가격	이주대책	분 양	존치·제척	시 공	기 타
계	2,316 (100)	526 (22.7)	515 (22.2)	296 (12.8)	67 (3.0)	237 (10.2)	675 (29.1)
분 당	1,649 (100)	352 (21.3)	245 (14.9)	269 (16.3)	25 (1.5)	223 (13.5)	535 (32.5)
일 산	538 (100)	135 (25.1)	239 (44.4)	- (-)	38 (7.1)	- (-)	126 (23.4)
평 촌	112 (100)	35 (31.3)	28 (25.0)	20 (17.9)	4 (3.6)	12 (10.7)	13 (11.5)
중 동	17 (100)	4 (23.5)	3 (17.6)	7 (41.2)	- (-)	2 (11.8)	1 (5.9)

자료: 한국토지공사 당해사업지구 관할 지사·사업단

(4) 재원조달현황

4개 사례지구의 년차별 자금투입계획은 분당 3조8,017억원, 일산 2조5,902억원, 평촌 1조1,786억원, 중동 3,335억원이다. 총사업비의 74%에 해당하는 5조8,517억원 정도가 사업초기인 1·2차년도에 투입되므로써 사업시행자의 초기자금부담을 가중시키고 있다.

(표 3-8) 년차별 자금투입계획

(단위: 억원)

구 분	계	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
계	79,040	10,009	17,021	12,411	14,021	14,416	6,861	1,583	2,718
분 당	38,017	6,582	5,092	5,673	6,512	7,320	2,780	1,340	2,718
일 산	25,902	-	8,414	3,527	5,417	5,291	3,010	243	-
평 촌	11,786	3,427	2,519	2,281	1,755	1,587	217	-	-
중 동	3,335	-	996	930	337	218	854	-	-

자료: 분당·일산·평촌지구는 최종실시계획 변경승인서상의 금액임
중동지구는 연도별 결산서중 제조원가명세서상의 금액임

그리고 4개 사례지구의 재원조달현황을 보면 총투입비 79,040억원중 71.8%에 해당하는 56,768억원을 자기자본금으로 조달하고 있다. 이들 자기자본금은 대부분 토지매각대금으로 충당되고 있음을 볼 때 재원조달이 부동산경기에 의존적일 수밖에 없고 토지매각이 부진할 경우 사업시행자가 자금압박을 받게 되는 것은 당연한 일이다.

또한 총투입비의 28.2%인 22,272억원을 외부자금으로 조달하고 있으며 그중 17,890억원(80.3%)은 토지채권발행조성금으로서 외부자금의 조달은 주로 토지채권발행에 의존하고 있음을 알 수 있다. 토지채권의 이율은 대부분 10% 이상이며 상환기간이 3년 미만이다. 아울러 외부자금중 국민주택기금 차입금은 4,382억원(19.7%)으로 총투입비의 5.6% 정도에 달하고 있다.

(표 3-9) 재원조달현황(1996년말 현재)

(단위 : 억원, %)

구 분	계	자기자본금	토지채권	국민주택기금
계	79,040 (100)	56,768 (71.8)	17,890 (22.6)	4,382 (5.6)
분 당	38,017 (100)	27,646 (72.7)	8,966 (23.6)	1,405 (3.7)
일 산	25,902 (100)	17,842 (68.9)	5,842 (22.6)	2,218 (8.5)
평 촌	11,786 (100)	9,033 (76.6)	2,375 (20.2)	378 (3.2)
중 동	3,335 (100)	2,247 (67.4)	707 (21.2)	381 (11.4)

주) 산출기준

㉑ 토지채권발행조성금 :

$$\text{당해사업지구의 연도별 자금투입금액} \times \frac{\text{시행자의 연도별 채권발행금액}}{\text{시행자의 연도별 조달자금 총액}} \text{의 합계임.}$$

단, 1996년은 1995년의 비율을 적용하여 산출하였음.

㉒ 국민주택기금 : 사례지구 사업시행과 관련하여 용자받은 실제금액임

㉓ 자기자본금 : 총투입금액 - ㉑ - ㉒

2. 토지취득 및 재원조달의 문제점

가. 토지비축기능의 미흡

택지개발사업과 같은 공공사업의 원활한 추진을 위해서는 사업에 필요한 토지를 사전에 저렴하게 확보하는 것이 중요하다. 택지개발사업시행이 확정된 이후에 토지를 취득하려면 지가상승으로 재원조달에 어려움이 있고, 더구나 지가상승기에는 협의양도토지와 수용재결토

시간 보상액이 현저한 차이를 나타내므로써 협의매수를 어렵게 한다.

이러한 문제점을 해소하고 택지개발을 효율적으로 수행하기 위해서는 국가 및 공공단체가 사전에 토지를 매입하여 비축해 두었다가 활용하는 것이 바람직하다. 그러나 현재 우리나라의 국·공유지의 면적은 전국토의 26.4%에 불과하며 대부분이 임야로 이루어져 있어 택지개발가능지역내의 국공유지의 비율은 더욱 낮은 실정이다. 분당·일산·평촌·중동 등의 4개 수도권 신도시 개발사업지구의 경우만을 보더라도 전체 취득토지중에서 국공유지의 비율은 11.8% 정도에 지나지 않고 있다.

나. 토지소유자의 상대적 손실감

협의양도자는 협의매수토지와 수용재결토지간 보상액의 불균형으로 불만을 가지고 있으며 사업지구내 편입된 토지의 소유자는 주변지역 토지소유자 등과의 비교시에도 상대적 손실감을 느끼고 있다. 첫째, 협의매수가격과 수용재결가격간 차이가 발생하므로써 토지소유자는 협의양도를 거부하고 있다. 택지개발사업지구내의 피보상자 및 사업지구 주변지역 거주자들을 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 보더라도¹⁸⁾ 협의양도자가 이의신청자보다 상대적으로 손해를 본다는 의견이 66% 정도를 차지하고 있다. 또한 수용재결신청자의 경우 협의양도한 주변이웃과 비교하여 볼 때 이익을 보았다고 응답한 사례도 35.8%에 이르고 있어 협의매수토지와 수용재결토지간 보상액의 불균형문제는 시급히 개선되어야 할 것이다.

둘째, 사업지구내 토지소유자가 주변지역 토지소유자 등과의 비교시 느끼는 상대적 손실감의 문제이다. 사업지구 주변지역의 토지는 개발기대로 인한 지가상승으로 상당한 이익이 발생하고 주택분양자도 주택을 다소 저렴한 가격으로 구입하므로써 어느 정도의 개발이익을 향유하여 왔다. 그러나 사업지구내에 편입된 토지에 대한 보상평가는 택지개발사업으로 발생한 지가상승분을 배제하고 있어 토지소유자의 입장에서는 상대적 손실감을 느끼고 있다. 이러한 문제는 택지개발방식의 개선만으로는 해결될 수 없고 조세제도를 포함한 개발이익의 환수제도 및 감정평가제도 등의 정비를 통하여 해결되어야 할 사항이다.

다. 이주대책 및 생활대책의 미흡

현행 택지공영개발사업에서는 가옥소유자에게 이주주택지를 공급하거나 분양아파트 입주권

18) 한국토지공사, 「토지취득 및 보상제도에 관한 국민의식 및 개선방안 연구」, 1990, pp. 187-190.

을 부여하며, 세입자에게는 임대아파트 입주권의 부여 또는 주거대책비를 지급하고 있다. 그리고 이러한 이주대책과는 별도로 일부 사업지구의 경우에는 협의보상한 이주대책 수립대상 가옥소유자와 영업자, 영농자 등에게는 생활대책으로서 상가용지 6-8평을 감정가격으로 공급해 주기도 하였다.

이와 같은 이주대책 및 생활대책은 이주자들에게 어느 정도 경제적 혜택을 주는 것은 사실이다. 그러나 대다수의 이주자들은 이러한 이주대책 및 생활대책이 생업활동의 연속성을 보장해 주지는 못하고 있어 실질적인 도움이 못되는 것으로 생각하고 있다. 특히 현행 이주대책의 주요내용이 되고 있는 이주자택지나 아파트분양은 현실적으로는 보상철거후 상당기간이 경과된 이후에야 입주가 가능하여 이주자들의 주거불안을 해소시켜 주지 못하고 있다.

라. 주민참여제도의 미비

종전에는 택지개발을 시행함에 있어서 토지소유자들은 보상금이 다소 미흡하게 느껴질지라도 공공사업의 추진을 위해서 어느 정도 개인의 희생을 감수하는 경우가 많았다. 그러나 최근에는 지방화·민주화시대의 진행과 함께 지역주민들의 재산권에 대한 권리의식이 높아 지므로써 택지개발사업에 있어서도 주민들의 각종 요구가 증대되고 있다.

택지개발도 지역개발사업의 일환으로 본다면 사업시행과정에서 지역주민의 의견이 충분히 반영되어야 함에도 불구하고 택지개발촉진법에 의한 공영개발사업은 토지소유자와 지역주민의 참여가 거의 배제되어 왔다. 이는 사업의 효율적 수행에만 관심을 두므로써 주민참여제도가 마련되지 못한데 기인하고 있다. 그러나 지금은 지역주민의 영향력이 한층 증대됨에 따라 이들의 협조없이 개발사업수행이 사실상 불가능하게 되었다. 택지공영개발의 원활한 추진을 위해서는 사업시행과정에서 지역주민의 의견을 반영하고 주민의 협조를 유도할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

마. 자원조달방식의 단순화

공영개발사업은 전면매수방식을 취하기 때문에 초기소요자금의 규모가 매우 크며 토지보상비가 해마다 증가추세를 보이고 있다. 공영개발사업시행자는 토지매각대금, 토지채권발행 조성금, 공공기금 및 일반금융기관 차입금 등으로 소요자금을 조달하고 있다. 그러나 일반 금융기관의 차입금은 이자율이 높고 상환기간도 단기인 것이 대부분이다. 상대적으로 이자율이 낮은 국민주택기금은 용자의 규모가 작아 활용도가 미약한 실정이다.

기타 공공기금의 경우도 대부대상기관과 용도가 한정되어 있어 차입이 용이하지 않다. 이에 따라 공영개발사업시행자는 토지보상금의 일부를 채권발행으로 조달하고 있지만 채권이 자율이 10% 이상이고 상환기간도 주로 3년 미만이며 토지소유자들 역시 채권보상을 선호하지 않고 있다. 이러한 결과 택지공영개발에 필요한 자금은 토지매각대금에 크게 의존하고 있는 실정인데¹⁹⁾ 부동산경기의 침체시에는 토지매각의 부진으로 사업추진이 어려울 수밖에 없다. 따라서 공영개발사업의 원활한 시행을 위해서는 안정적 재원확보가 매우 시급한 실정이다.

IV. 택지공영개발의 토지취득 및 재원조달 개선방안

택지공영개발에 있어서 토지취득 및 재원조달의 문제점에 대한 개선은 현행 전면매수방식의 틀을 유지하는 방안 및 전면매수와 환지를 혼합한 절충방식으로 구분할 수 있다. 전자는 토지비축기능의 강화, 토지소유자의 상대적 손실감 완화, 이주대책 및 생활대책의 개선, 주민참여제도의 마련, 재원조달방식의 다양화방안을 제시하였다. 반면 후자는 토지소유자에게 환지처분에 따른 일정분의 개발이익을 가져다 주므로써 토지소유자의 저항을 줄이고 사업지구에 편입된 토지중에서 일부토지만 매수하기 때문에 사업시행자의 자금부담을 경감시킬 수 있을 것으로 생각된다.

1. 토지비축기능강화

공공의 토지비축은 토지수급조절 뿐만 아니라 개발대상토지의 사전확보차원에서 매우 중요하다. 택지공영개발 등의 공공사업에 필요한 토지를 사전에 계획적으로 확보하기 위하여는 토지비축전담기구의 설치 및 토지선매제도가 활성화되어야 할 것이다. 토지비축전담기구가 효율적으로 기능을 수행하기 위해서는 다음과 같은 제도적 지원이 요구되고 있다. 첫째, 택지공영개발은 정부의 토지정책을 집행하는 차원에서 시행되는 만큼 토지비축에는

19) 한국토지공사의 경우 1989 - 1995년 동안의 자기자본금 조달현황을 보면 총 231,278억원중 토지매각대금 208,653억원(90.2%), 전기이월자금 18,748억원(8.1%), 영업외수익 등 3,877억원(1.7%)으로 토지매각대금의 비중이 매우 높다. 한국토지공사, 「토지채권실무」, 1996. p. 139.

토지관리및지역균형개발특별회계법에 의한 공공기금의 지원 또는 장기저리의 용자가 있어야 할 것이다. 둘째, 토지의 취득·보유·매각에 있어서 세제지원이 필요하다. 현재 제한적이거나 토지비축업무를 수행하고 있는 한국토지공사의 경우만을 보더라도 토지비축에 따른 세제지원은 거의 없는 실정이다. 따라서 토지취득비용을 절감하고 공공사업의 신속한 추진을 위해서는 조성용지의 취득·보유·매각에 준하는 정도의 세제혜택을 토지비축담지구 및 토지소유자에게 부여되어야 할 것이다.²⁰⁾ 셋째, 토지선매제도가 활성화되어야 한다. 현재 공공용지의 확보를 위한 선매제도로서는 국토이용관리법과 산림법상의 선매제도가 있다. 그러나 선매대상토지가 토지거래허가구역 및 신고구역내의 토지와 임야로 한정되어 있어 그외지역에서의 공공사업용 토지의 사전확보가 어려운 실정이다. 따라서 일본²¹⁾이나 프랑스²²⁾와 같이 도시계획결정 등에 의하여 공공사업시행이 예정되어 있는 지역의 토지는 국가, 지자체, 기타 공공부문이 사인간의 거래에 우선하여 선매할 수 있도록 하여야 할 것이다.

20) 한국토지공사의 관리토지와 조성용지에 대한 조세제도를 비교해 보면 다음과 같다.

- ① 매입시
 - 취득세 및 등록세 : 관리토지는 전액과세하며 국가, 지자체의 매입지시 및 매입의뢰 토지는 비과세. 조성용지는 전액면제
 - ② 보유시
 - 종합토지세 : 관리토지는 전액과세하며 조성용지는 50% 감면
 - 토지초과이득세 : 관리토지는 전액과세하며 조성용지에 대해서는 사업기간동안은 개발부담금을 부과하고(50% 감면) 취득일로부터 5년 이내의 토지는 50% 감면
 - ③ 매각시
 - 양도소득세(특별부가세) : 관리토지는 공사와 토지소유자 모두 전액과세. 조성용지는 공사의 경우 50% 감면. 1994. 1. 1이후의 사업인정지구에 있어서 5년 이상 소유토지의 경우 현금 보상은 50%, 채권보상은 75% 감면. 그리고 5년 이하 소유토지의 경우 현금보상은 30%, 채권보상은 45% 감면
- 21) 일본의 선매제도에는 공유지확대추진에관한법률에 의한 선매제도와 도시계획법에 의한 선매제도가 있다. 전자는 도시계획사업 등의 시행이 확정되지 않은 시점에서 지자체 등에게 토지양도의 신고를 하게 하므로써 지자체등이 신고토지에 관하여 토지소유자와 우선적으로 매수협의를 할 수 있게 하는 사법상의 권리인 선수협의를권을 부여하는 제도이다. 후자는 도시계획사업의 원활한 시행을 위하여 도시계획사업구역 등에서 행하는 토지양도 등에 대하여 지자체 등에게 신고하게 하고 지자체 등이 신고토지의 매수를 희망하는 경우에 그 취지를 통지하므로써 매매가 성립되는 것으로 간주하는 형성권적 선매제도이다.
- 22) 프랑스의 공적토지비축을 위한 선매제도로는 도시선매권(DPU) 제도가 있다. 이 제도는 1985년의 법개정에 의하여 장기정비지구(ZAD)와 토지거래개입구역(ZIP)의 선매제도를 통합시킨 것으로 도시구역과 도시화가 예상되는 구역중 개발대상지구(NA구역)에서의 토지거래에 대하여 지자체에게 일반적인 선매권을 부여하는 제도이다. 한국토지공사, 「주요국의 토지제도비교」, 1992, pp. 156-174.

이와 같이 구체적인 개발계획을 수립하기 전에도 필요한 토지를 선매할 수 있도록 하게 되면 개발기대에 따른 지가상승 이전에 토지를 취득함으로써 토지취득비용을 절감할 수 있고, 토지소유자의 상대적 손실감이 완화되어 공공사업시행의 원활화를 기할 수 있을 것이다.

2. 토지소유자의 상대적 손실감 완화

가. 협의매수토지와 수용재결토지간의 보상가격 산정기준 통일

택지공영개발에 필요한 토지의 협의매수와 수용취득에 관한 근거법으로는 공특법과 토지수용법이 있으나 이들 법규에서 정하고 있는 토지보상기준에는 다소 차이가 있다. 우선 가격시점을 보면 공특법에서는 토지 등을 취득사용할 수 있는 계약체결당시가격이 기준이 되고 토지수용법에서는 협의의 경우에는 협의성립당시가격, 재결의 경우에는 재결당시가격을 기준으로 하고 있다.

그리고 보상가격은 공특법에서는 당해공공사업의 공고일 또는 고시일에 가장 근접한 시점에 고시된 공시지가를 기준으로 고시기준일로부터 가격시점까지의 관계법령에 의한 당해토지의 이용계획, 당해공공사업으로 인한 지가의 변동이 없는 지역의 지가변동율, 도매물가상승율을 적용하여 산정하도록 하고 있다. 토지수용법에서는 사업인정고시일에 가장 근접한 시점에 고시된 공시지가를 기준으로 고시기준일로부터 협의성립시 또는 재결시까지의 관계법령에 의한 당해토지의 이용계획, 당해공공사업으로 인한 지가변동이 없는 지역의 지가변동율, 도매물가상승율을 적용하여 산정하도록 되어 있다.

그러나 공공사업의 계획 또는 고시일 이후 지가가 상승하는 경우가 많음에도 불구하고 토지수용에 있어서 공공사업계획의 공고·고시일로부터 사업인정고시일까지의 개발이익은 배제되지 않고 있어 공특법에 의한 협의매수가격보다 수용법에 의한 수용재결금액이 높은 실정이며 이는 토지소유자들이 협의매수를 거부하는 요인으로 작용하고 있다. 따라서 협의매수에 의한 원활한 택지개발사업의 시행을 위해서는 공특법에 의한 매수협의시점, 즉 사업계획의 공고·고시일 이후의 개발이익은 수용재결금액에서 배제되도록 하여야 할 것이다.

나. 사업지구 주변지역 토지소유자의 개발이익환수

사업지구 주변지역 토지소유자가 개발사업시행에 따른 지가상승으로 인하여 얻게 되는 개발이익을 환수하기 위한 현행제도로서는 토지초과이득세법에 의한 토지초과이득세와 국토이용관리법에 의한 개발이익금제도 등이 있으나 제대로 운용되지 못하고 있다. 토지초과이득세는 보유하고 있는 유희토지의 지가가 각종 개발사업이나 사회경제적 요인에 의하여 정상지가를 초과하여 상승되는 경우 토지소유자가 얻게 되는 초과이득을 조세로써 환수하는 제도이다. 1989년 토지공개념제도의 도입으로 토지초과이득세법을 제정하였으나 미실현이익에 대하여 과세한다는 점에서 논란이 많았다.

1994년 7월에는 헌법재판소에서 '토지초과이득세법은 헌법에 합치되지 아니하니 개정 또는 폐지하라'는 헌법불합치 판결을 받은 바 있다. 이에 따라 지가하락시의 보완규정 마련(법 제11조), 토지초과이득세와 양도소득세와의 이중부담조정(법 제20조), 지가안정기에는 지가 급등지역에만 과세(법 13조의2), 누진세율도입(법 제12조) 등 1994년 12월에 동법이 대폭 개정되었다. 동법 제13조의2의 규정에 의하여 법개정후 현재까지 토지초과이득세는 과세되지 않고 있다.

그리고 개발이익금제도는 국가, 지방자치단체 또는 정부투자기관의 개발사업에 의하여 토지소유자가 자신의 노력에 관계없이 지가가 상승되어 현저한 이익을 받은 때에는 국가가 그 이익을 환수할 수 있는 제도이다. 이 제도는 1978년 국토이용관리법(제3조의2)에 근거조항이 도입되었음에도 불구하고 구체적인 징수기준이 마련되지 않아 아직까지 시행되지 않고 있다. 따라서 토지소유자가 사업지구 주변지역 토지소유자와의 비교시 느끼는 상대적 손실감을 완화시켜 주기 위해서는 사업지구 주변지역에서의 개발이익이 합리적으로 환수될 수 있도록 각종 조세제도 등이 종합적으로 검토되어야 할 것이다.

3. 이주대책 및 생활대책의 개선

가. 생활대책의 법적근거 마련

공특법(제8조)에 의하면 사업시행자는 공공사업시행에 필요한 토지 등을 제공함으로써

생활근거를 상실하게 되는 자를 위하여 이주대책을 수립 실시하도록 되어 있으며, 동법 시행령(제5조 제5항)과 시행규칙(제27조의2)에서 이주대책대상자를 건물소유자(무허가건물소유자 및 비거주자 등은 제외)로 한정하고 있다. 그러나 관련법상 이주대책대상자이외의 자들도 생계보장요구를 강력히 제기하고 있으며 사업시행자는 법적근거가 다소 미비함에도 불구하고 생활대책을 시행하고 있는 실정이다.

따라서 택지공영개발사업으로 인하여 생활수단을 상실하게 되는 영업자 및 영농자 등에 대하여도 생활대책을 수립 실시할 수 있는 법적근거를 마련할 필요가 있다. 이주자들의 생활대책을 법률로 보장해 주므로써 집단민원을 통한 무리한 요구를 예방할 수 있을 것으로 생각된다. 시행방법으로는 이와 같은 사항을 공특법상의 이주대책조항에 포함하거나 택지개발촉진법 등의 개별법에 규정할 수도 있다. 그러나 공공사업의 종류에 따라 생활대책내용도 달라질 수 있으므로 사업의 특성에 적합하게 개별법에서 규정하여 시행하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 아울러 사업시행자는 생활수단을 상실하게 되는 자에게 상가용지공급 뿐만 아니라 직업교육 및 취업알선 등과 같은 다양한 생활대책방안을 마련하므로써 실질적인 생활보장이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

나. 이주대책 시행방법 개선

현행 이주대책은 이주자택지를 공급하거나 분양아파트입주권을 부여하는 방법으로 실시되고 있다. 그런데 분양받은 이주자택지에 주택을 건축하거나 아파트에 입주하는 데는 가옥의 보상철거후 상당기간이 경과된 이후에야 가능하다. 따라서 이주자들의 주거불안을 해소시켜 주기 위해서는 생활기반시설 및 생활편익시설 등을 적기에 조성하고 이주자들이 이주자택지에 건축하여 조기에 입주할 수 있도록 하여야 할 것이다.²³⁾ 또한 사업시행자는 관계기관과의 협조체제를 구축하므로써 건축허가를 득하거나 은행융자를 받을 시에도 불편이 없도록 적극 지원해 주어야 할 것이다.

다음은 주택공급에 관한규칙에 의한 아파트입주권 부여도 현행과 같이 당해사업지구내에

23) 이주자들의 주거안정을 위해서는 선입주후철거방식이 이상적이다. 선입주를 위한 이주단지 사업지구내에 건설하는 방법과 사업지구밖에 건설하는 방법이 있다. 전자의 경우 이주단지건설에 따르는 개발사업의 지연문제가 있고, 후자의 경우 이주단지건설을 위한 별도의 용지확보문제가 있다.

건축하는 아파트에 한정할 것이 아니라 이주자에 대하여는 사업지구 주변지역에 신축중인 아파트도 특별분양받을 수 있는 방안을 강구토록 한다. 그리고 현행 공특법에 의한 이주정착금이 너무 작아 전혀 활용되지 않고 있는데 이주자택지분양 또는 아파트특별분양과 이주정착금중에서 이주민의 개별사정에 따라 선택적으로 활용될 수 있도록 이주정착비를 상향조정할 필요가 있다.

4. 주민참여제도의 마련

지금까지는 택지공급의 시급성 때문에 택지공영개발과정에서 토지소유자 및 지역주민의 의견반영보다는 신속한 사업추진에 보다 많은 관심을 가져왔다. 토지소유자 및 지역주민들의 협조를 유도하기 위해서는 택지공영개발과정에서 주민참여가 이루어지고 개발사업에 대한 주민의 공감대가 형성되어야 할 것이다. 이를 위한 방안으로서는 첫째, 사업시행에 대한 홍보활동을 강화할 필요가 있다. 사업지구로 편입되는 토지소유자 대부분이 사업시행사실을 공식적인 고시나 통보전에 풍문으로 알고 있는 경우가 많다.²⁴⁾ 이러한 현상은 토지소유자로서 하여금 공공사업의 목적과 취지 등을 잘못 알게 하므로써 사업시행을 어렵게 할 수 있다.

그리고 설명회를 개최하는 경우에도 대다수가 개최사실을 모르고 있을 뿐만 아니라 내용도 형식적 절차에 그치고 있다.²⁵⁾ 그러한 결과 토지소유자 및 주민들은 사업목적과 내용을 제대로 이해하지 못하여 사업시행에 대한 불신을 가지고 있다. 사업시행이 확정되면 사업시행자는 신문, TV, 라디오 등의 언론매체를 통하여 공공사업의 중요성을 적극 홍보하고, 설명회의 개최시에도 사업의 목적과 내용, 보상에 관한 제반사항 등을 상세히 설명하여 주민들의 궁금증을 해소시켜 주어야 할 것이다.

24) 한국토지공사가 시행한 택지공영개발사업지구에 토지등이 편입되어 보상받은 자(278명)를 대상으로 실시한 설문조사의 결과를 보면 78.7%가 택지개발예정지구 지정고시후부터 보상개시일 전까지는 사업시행사실을 알고 있지만 인지경로는 신문·TV 등의 매스컴 25.2%, 개별통보 24.8%, 주위사람으로부터의 소문을 통해서가 42.1%로서 택지개발사업에 편입되는 토지소유자 등은 상당수가 풍문에 의하여 사업시행사실을 알고 있는 것으로 나타나고 있다. 신동연, "공공용지보상에 따른 주민의식에 관한 연구", 건국대 행정대학원, 석사학위논문, 1988, p. 45.

25) 설문조사의 결과를 보면 택지개발사업에 대한 설명회 개최사실을 알고 있는 경우가 34.9%, 모르고 있는 경우가 65.1%이며 개최하였을 경우 충실도에 있어서는 충실했다 21.2%, 보통이다 32.7%, 형식적이다 15.5%로서 충실하지 못한 경우가 많은 것으로 나타나고 있다. 신동연, 전계논문, p. 46.

둘째, 사업시행에 대한 제반사항을 논의하기 위한 협의회를 구성·운영할 필요가 있다. 지금은 토지소유자들도 보다 많은 보상을 요구할 뿐만 아니라 개발사업에의 참여를 원하고 있다. 따라서 주요사업내용의 결정과정에서도 주민의 건설적인 의견반영이 이루어질 수 있어야 한다. 이러한 점에서 볼 때 일본 요코하마의 고우쿠신도시 사업추진협의회는 여러가지 시사점을 제공해 주고 있다. 고우쿠신도시 개발사업의 경우에는 효율적인 사업추진과 주민 참여를 위하여 사업시행자, 토지소유자 및 지역주민대표로 협의회가 구성되어 있다. 사업시행자인 주택도시정비공단 등은 용지취득에 관한 사항, 개발계획수립 및 조성공사실시와 관련한 제반사항을 협의하고 주민들의 요구와 사업시행자의 설득이 이루어지므로써 사업시행자와 주민간 협조를 도모하는 장이 되고 있다. 그리고 동협의회에는 문제별로 전문위원회가 설치되어 있으며 보다 심도있는 연구를 위하여 연구부회가 설치되어 있고 연구부회의 연구 결과는 개발사업에 반영되고 있다.

셋째, 보상심의위원회운영이 활성화되어야 한다. 현재 토지소유자 및 지역주민이 보상문제와 관련하여 택지공영개발사업에 참여할 수 있는 여지는 보상심의위원회가 거의 전부라고 볼 수 있다. 그렇지만 보상심의위원회가 형식적으로 운용되고 있는 경우가 많아 토지소유자 및 지역주민들의 의견이 제대로 반영되지 못하고 있다. 따라서 보상심의위원회의 내실있는 운영을 도모하기 위해서는 현행 임의기관에서 필수심의기관으로 바꿀 필요가 있다.

5. 재원조달방식의 다양화

택지공영개발을 시행함에 있어서 해결되어야 할 주요한 과제중의 하나는 소요재원의 조달이다. 택지공영개발에는 막대한 재원이 소요되는 만큼 자체재원에만 의존하는 것은 현실적으로 불가능한 일이며 외부재원활용이 불가피하다. 택지공영개발의 재원조달방안을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 택지의 공급대상자인 민간건설업체를 조성공사에 참여시키는 공동개발방법을 적극 활용한다. 이는 건설교통부의 택지개발업무처리지침을 근간으로 하고 있으며 사업시행자가 개발에 착수하기 전에 민간건설업체에게 소지상태의 토지를 선분양하고, 민간건설업체는 택지조성공사의 전부 또는 일부를 시행한 후에 택지분양대금과 공사대금을 상계·정산처리하는 방식이다. 일반적으로 사업시행자는 계획, 보상, 인·허가, 단지 전체의 공통적인

조성공사 및 기반시설공사, 택지분양 등을 담당하게 되고, 민간건설업체는 분양받은 토지에 대하여 세부조성공사를 시행한다.

한국토지공사의 택지개발사업지구인 서울중계지구에서는 민간건설업체가 선분양받은 토지에 대하여 부지조성공사를 시행하였고 청주하북대지구에서는 민간건설업체가 단지 전체의 기반시설공사를 시행한 바 있다. 이 방식은 민간건설업체를 개발초기단계에서 참여시켜 택지를 선분양함으로써 초기자금부담을 경감할 수 있고 택지개발과 주택건설을 동시에 시행하여 공사의 중복을 방지하고 주택건설기간을 단축할 수 있다. 그러나 택지수요가 부족할 경우에는 시행이 어렵고 공공부문과 민간부문간의 영역배분에 관한 명확한 법령상의 원칙이 미비되어 문제점이 야기될 수 있는 만큼 이에 대한 보완이 있어야 할 것이다.

둘째, 택지개발금융을 적극 활용한다. 현재 택지공영개발에 필요한 재원조달은 택지분양 선수금을 비롯한 토지매각대금과 토지채권발행에 의존하고 있으나 금융시장을 통한 자금조달도 병행되어야 할 것이다. 현재 주택금융은 주로 국민주택기금과 한국주택은행의 민영주택자금으로 이루어지고 있다. 국민주택기금은 택지개발사업에 일부 활용되고 있으나 민영주택자금은 택지개발사업에 대한 지원이 거의 없는 실정이다. 한국주택은행이 주택건설업자에게 공급하고 있는 주택건설자금을 택지개발사업시행자가 토지매입단계에서 대출받아 사용한 후 입주자에게 대환하는 방법을 이용함으로써 자금이용의 효율성을 도모할 수 있다. 아울러 장기성자금을 보유하고 있는 각종 연·기금 및 보험자금 등이 택지개발에 투자될 수 있도록 제반여건을 조성하여야 할 것이다.

셋째, 택지개발기금이 설치되어야 할 것이다. 택지공영개발에 이용되고 있는 기금으로는 국민주택기금이 있으나 규모가 너무 작을 뿐만 아니라 일반금융기관의 차입금도 이자가 높고 상환기간이 단기간이어서 안정적인 자금원이 되지 못하고 있다. 택지개발의 안정적인 재원마련을 위해서는 중앙정부의 지원금 및 개발부담금 등의 공공자금을 적극 활용하여 택지개발기금을 설치할 필요가 있다.

넷째, 토지채권발행을 다양화한다. 한국토지공사의 경우만을 보더라도 토지채권발행에 대한 의존도가 높은 실정이지만 토지소유자들이 채권보상에 대한 선호도가 낮다. 따라서 토지채권을 택지개발사업의 주요한 자금조달수단으로 활용하려면 토지소유자가 채권보상을 선호할 수 있도록 채권발행을 다양화할 필요가 있다.

우선 토지보상시 토지상환채권의 활용도를 높이도록 한다. 토지상환채권은 채권소지인에

게 상환일에 채권에 기재된 바에 따라 토지로서 상환하는 채권을 말한다. 현행 택지개발촉진법(제20조)의 규정에 의한 토지상환채권은 택지를 공급받을 자에게 발행할 수 있으나 토지보상받을 자에게도 확대할 필요가 있다. 이는 토지소유자에게 선택의 폭을 넓혀줄 뿐만 아니라 사업시행자의 입장에서 원리금을 금전으로 상환하여야 하는 부담을 줄일 수 있다. 하지만 토지상환채권의 발행규모를 많게 하면 일반인들에게 공급할 수 있는 택지량은 그만큼 감소되기 때문에 토지이용계획 등의 사업지구특성과 부동산시장여건을 종합적으로 고려하여 발행규모가 결정되어야 할 것이다.

그리고 토지시장이 정상화되고 지가가 안정되어 있는 시점에서는 지가연동채권의 발행을 통한 재원조달도 고려해 볼 수 있다. 지가연동채권은 채권가격이 시장이자율이 아닌 지가에 연동하여 변동하는 채권이다. 만일 지가상승율이 일정하다면 토지를 보유하는 것과 지가연동채권을 보유하는 것이 동일한 자본이득을 가져다 줄 것이다. 그러나 채권의 경우는 토지와는 달리 보유과세가 없고 토지보다는 유동성이 높다는 점을 고려한다면 토지를 보유하는 것보다 채권을 보유하는 것이 유동성 및 세제적인 측면에서 유리하기 때문에 지가연동채권을 선호할 수도 있다.

6. 전면매수와 환지의 절충방식

택지개발을 둘러싼 여건은 과거와는 달리 급변하고 있다. 사회 전반적인 민주화·지방화 추세에 따라 택지공영개발에 대한 주민의 저항이 증대되고 있다. 더구나 부동산경기의 장기 침체로 인하여 개발택지의 분양이 저조하므로써 사업시행자의 자금압박은 더욱 가중되고 있다. 이러한 환경변화에 대응하기 위한 택지개발방식을 모색하려는 노력이 전문가들 사이에 활발히 추진되고 있으며 전면매수와 환지의 절충방식이 하나의 주요한 대안으로 제시되고 있다.

절충방식은 택지개발촉진법의 전면매수방식에 환지방식을 도입하는 방안과 토지구획정리사업법의 환지방식에 매수방식을 도입하는 방안으로 구분할 수 있다. 이 두가지 방안은 각기 나름대로의 특성과 장·단점을 지니고 있다. 전자는 계획수립 및 택지분배측면에서 공공성 유지가 가능하고 신속한 사업추진이 가능한 장점이 있는 반면 기존제도를 상당부분 보완하여야 하는 단점이 있다. 반면 후자는 기존제도에 대한 보완이 용이하지만 택지개발의 공공

성 확보에 한계가 있고 사업기간의 장기화 등 토지구획정리사업의 문제점이 노정될 수 있다.

이와 같은 전면매수와 환지의 절충방식은 택지개발로 인하여 발생한 개발이익의 일정분을 토지소유자에게 돌려주므로써 전면매수에 따른 토지소유자의 민원을 해소하고 개발비용을 절감할 수 있다는데 토대를 두고 있다. 일반적으로 동방식의 유형으로는 크게 이익배당부매수방식, 분양권차등화방식, 비례평가방식, 매수후일부환지방식, 매수환지지구구분지정방식 등의 5가지 방식이 제시되고 있다. 각 유형별 개념과 장단점을 살펴보면 다음과 같다.

(표 4-1) 전면매수와 환지의 절충방식 개요

구 분	개 념	장 점	단 점
이익배당부매수방식	개발사업의 이익금을 토지소유자에게 일정분배	보상가격에 대한 불만족 해소 및 협의매수촉진	개발이익의 사유화, 토지매각부진 및 손실발생시 배당금지금 곤란, 단위사업별 개발이익 산정의 어려움
분양권 차등화방식	종전토지의 권리량에 따라 토지소유자에게 택지분양권의 차등부여	대규모 토지소유자의 불만 완화를 통한 협의매수촉진, 현행제도하에서 적용용이	감정가격 공급할 경우 부동산경기 침체시 토지소유자의 택지매입기피, 조성원가의 110%로 공급시 개발이익의 사유화
비례평가방식	사업시행자와 토지소유자가 등가교환에 합의한 후 토지소유자는 소유토지 전부를 제공하고 사업시행자는 토지개발 및 공공시설확보후 잔여매각토지에 대하여 토지평가액과 건설비를 기준으로 양자가 구분소유	소유토지면적에 비례한 택지공급, 사업시행자의 보상비 절감	저렴택지공급에의 한계, 토지소유자와 사업시행자의 권리에 대한 합리적인 평가 곤란, 대규모 개발사업에의 적용한계
매수후일부환지방식	토지구획정리사업지구내의 일정토지를 공공이 매수한 후 토지소유자로서 개발사업에 참여	용지비의 절감, 공공시설용지확보 용이, 저렴택지공급 용이	환지에 따른 개발이익의 사유화, 토지소유자와 토지취득비용에 대한 의견절충이 용이하지 않음
매수환지지구구분지정방식	공영개발사업을 매수지구와 환지지구로 구분하여 독립적으로 시행	매수후일부환지방식과 유사, 현행제도의 일부 보완을 통하여 적용용이	환지지역의 경우 개발이익 사유화, 매수구역내의 소유자와 환지구역내의 소유자간의 형평성문제 야기

V. 결 론

1980년 택지개발촉진법이 제정된 이후 택지공영개발방식은 토지구획정리사업방식과 함께 일반적으로 이용되고 있는 택지개발수단이 되고 있다. 택지공영개발방식은 개발이익의 사유화를 방지하고 단기간에 저렴택지를 대량공급하는데 있어 효과적인 개발방식이기 때문이다. 그러나 택지공영개발은 기본적으로 사업대상부지의 확보를 공권력에 의존한 전면매수방식을 수단으로 하고 있어 사업시행자 및 토지소유자간에 많은 마찰을 빚어왔다. 특히 최근의 지방화·민주화추세에 편승한 택지공영개발에 대한 사회적 압력은 이에 대한 개선을 절실히 요구하고 있다.

본 연구에서는 택지공영개발에 있어서 전면매수방식의 문제점을 도출하고 개선방안을 모색하였다. 개선방안으로서는 사업대상부지의 사전확보를 위한 공공의 토지비축기능강화, 협의매수토지와 수용재결토지간의 보상가격 산정기준을 통일하고 사업지구 주변지역토지에 대한 개발이익환수를 통하여 토지소유자의 상대적 손실감 완화, 생활대책의 법적근거 마련과 이주대책 시행방법의 개선, 그리고 전면매수와 환지의 절충방식을 제시하였다. 특히 전면매수와 환지의 절충방식은 전면매수방식의 주요한 문제점인 토지소유자의 저항을 완화시키고 사업시행자의 자금부담을 경감시킬 수 있을 것으로 기대된다. 그러나 서로 성격이 상이한 전면매수방식과 환지방식의 혼합에 따라 사업시행절차가 복잡하게 되는 것은 당연한 일이다. 또한 토지매입량 및 환지에 대한 토지소유자와의 마찰, 개발계획 및 환지계획의 내용이 사업시행자와 토지소유자간의 이해관계에 직접적인 영향을 미치게 됨에 따라 적절한 계획변경의 곤란, 개발이익의 사유화로 인한 택지개발의 공공성 결여 등과 같은 문제점이 예상되는 만큼 시행을 위해서는 보다 심도있는 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

- 건설교통부, 「건설교통통계연보(건설부문)」, 1995.
- 국토개발연구원, 「공영택지개발제도의 개선방안에 관한 연구」, 1995.
- _____ , 「택지공영개발방식의 개선에 관한 연구」, 1987.
- 내무부, 「지적통계연보」, 1995.
- 대한국토·도시계획학회, 「신도시중간종합평가」, 1994.
- 대한주택공사, 「주택통계편람」, 1996.
- 석종현, 「행정법원론」, 삼영사, 1994.
- 신동연, “공공용지보상에 따른 주민의식에 관한 연구”, 전국대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1988.
- 한국지방행정연구원, 「토지공영개발의 개선방안에 관한 연구」, 1989.
- 한국토지공사, 「장기토지수급전망에 관한 연구」, 1995.
- _____ , 「주요국의 토지제도 비교」, 1992.
- _____ , 「택지개발방식의 개선 및 발전에 관한 연구」, 1987.
- _____ , 「토지개발사업총람(VI)」, 1994.
- _____ , 「토지개발사업총람(VII)」, 1995.
- _____ , 「토지채권실무」, 1996.
- _____ , 「토지취득 및 보상제도에 관한 국민의식 및 개선방안 연구」, 1990.
- _____ , 「한국토지공사10년사」, 1989.
- _____ , 「한국토지공사20년사」, 1995.