서울대학교 건설법센터 / 건설법연구회
건설법연구 제8호 2022년 9월
Center for Construction & Urban Development Law, SNU
Construction & Urban Development Law Association
Construction and Urban Development Law Journal
Vol. 8, September 2022

공공지원민간임대주택 개발사업과 대토보상

- 과천 주암 공급촉진지구를 중심으로 -

최 민 현*

국문초록

공공지원민간임대주택 사업은 박근혜 정부시절 뉴스테이 정책으로 탄생한 기업형임대주택 사업이 문재인 정부에 들어서 그 명칭이 변경된 것이다. 기업형임대주택사업은 민간임대주택의 공급을 활성화하기 위하여 민간임대주택법을 통한 강력한 공적지원을 받았다. 특히, 민간임대주택법은 기업형임대주택 건설을 위한 택지개발법으로 작동하였고, 그 결과 수도권 개발제한구역을 중심으로 기업형임대주택 공급촉진지구가 지정되게 된다.

문재인 정부가 들어서고 부동산 시장이 폭등하면서 민간임대주택 건설사업을 위한 공적지원의 당위성이 상실되었다. 민간주택 건설사업의 수익성 보장을 위해 국가가 정책적으로 이를 지원할 필요성이 사라졌고, 따라서 기존 기업형임대주택사업의 수정이 불가피해졌다. 정부는 기업형임대주택사업을 폐지하는 대신 공공지원민간임대주택사업으로 그 명칭을 변경하면서, 민간임대주택법 개정을 통해 공공주택 비율, 임대조건 등을 조정하여 사업의 공공성을 강화하고자 하였다. 이러한 공공성 강화작업으로 인해 토지이용계획 상 주택유형 비율이 크게 변하는 등 기존 사업의 성격이 완전히 변화하였음에도, 기존 사업의 공공성이 강화되었다는 이유만으로 기존 공급촉진지구를 그대로 활용하는 것이 정당화되었다.

공공지원민간임대주택은 공공임대주택과 달리 분양전환에 대한 규제가 없으므로 의무임대기간이 지난 후에는 분양가격을 사실상 자유롭게 결정할 수 있다. 따라서 부동산 가격 상승이 예상되는 일부 지역에서는 분양가 상환제를 피하기 위하여 분양주택 대신 공공지원민간임대주택을 개발하는 것이 더 큰 개발이익을 내는 것으로 판단되기도 하였다. 이처럼 공공지원민간임대주택의 향후 가치가 상승하는 것이 예상되는 상황에서 해당 개발사업으로 조성

* 변호사, 법무법인(유한) 율촌

된 토지로 보상하는 대토보상제도는 원활한 토지수용을 위한 수단으로 사용될 수 있었다. 그러나, 대토보상제도는 헌법상의 정당보상의 관점에서 지나치게 많은 부분이 사업시행자의 재량에 맡겨져 있어 제대로 된 보상제도로 활용되기에는 많은 한계를 지니고 있다. 대토보상제도가 정책적 목적에 따라 무분별하게 남용되지 않고 공정한 보상제도로 자리 잡기 위해서는 토지보상법에 그 기준과 원칙을 명확히 설정하는 작업이 선행되어야 할 것으로 판단된다.

주제어 : 공공지원민간임대주택, 기업형임대주택, 민간임대주택법, 대토보상, 주암지구

목 차

I. 서론
II. 과천주암지구 개발사업의 소개
III. 민간임대주택법상 임대주택 비율
IV. 토지수용과 대토보상
V. 결론

I. 서론

박근혜 정부 뉴스테이 정책의 일환으로서, 민간임대주택의 한 유형인 “기업형임대주택”의 건설을 위해 과천 주암지구는 기업형임대주택 공급촉진지구로 지정되었다. 기업형임대주택사업은 근본적으로 민간주택 개발사업임에도 불구하고 민간임대주택법이라는 근거법률에 의해 개발제한구역 해제권, 수용권 등의 강력한 권한을 부여받게 된다. 민간분야의 주택사업이 이와 같은 국가의 강력한 정책적 지원을 받을 수 있었던 것은 당시의 시대적 상황과 관련 있다. 기업형임대주택 사업의 법적근거로서 당시 새롭게 재정되었던 민간임대주택법에 대한 분석을 통해 기업형임대주택 사업의 특징과 변화에 대해 살펴볼 것이다. 특히, 기업형임대주택사업은 정권교체와 부동산 시장의 변화에 의해 공적 지원의 당위성을 상실하게 되면서, 공공성 강화를 목표로 한 제도의 수정이 이루어지게 된다. 그러한 관점에서 민감임대주택법의 개정이 기존 기업형임대주택사업의 성격에 어떠한 변화를 초래하였는지 살펴보고

자 한다.

대토보상제도란 토지보상금이 부동산 시장에 유입되어 부동산 가격을 상승시키는 문제를 방지하고, 이주민들이 재정착하는 것을 지원하기 위해 금전 대신 택지로 보상하는 제도이다. 개발제한구역이었던 과천 주암지구에는 화훼사업을 통해 생계를 유지하고 있는 화훼농가가 있어 이들의 재정착을 위해 대토보상이 시행되었다. 대토보상은 토지보상법상 절차에 따라 이루어지는데, 절차와 방법 등 많은 부분이 사업시행자의 재량으로 정해져있다. 따라서 LH의 경우 내부 수립지침을 규정하여 그에 따라 대토보상을 실시하고 있다. 대토보상의 관련규정과 지침을 분석하여 현 대토보상제도가 가지는 의의와 한계에 대해 살펴볼 것이다.

Ⅱ. 과천주암지구 개발사업의 소개

1. 뉴스테이 사업

박근혜 정부는 2015년 전세대란으로 인한 임차가구의 주거불안정을 해소하면서 양질의 임대주택을 공급하기 위하여 “뉴스테이 정책”을 발표하였다. 주택가격이 지속적으로 상승하는 고금리 시대에서 전세제도는 임대인은 시세차익을 통해 수익을 얻고, 임차인은 비교적 저렴한 비용으로 주거문제를 해결할 수 있는 수단으로 활용되어 왔다. 그러나 부동산시장이 침체하고 저금리기조가 유지되면서 임대인들은 전세보다 월세를 선호하게 되었고, 이에 따라 주거비 부담이 증가하여 중산층 주거불안정이 심화되었다. 이러한 상황에서 신규 주택공급 또한 감소하자, 박근혜 정부는 기존 전세주택의 대안으로서 새로운 주거형태인 기업형임대주택의 공급이라는 해결책을 제시하였다.

뉴스테이 정책은 기업형임대사업의 육성을 위하여 임대주택 정책의 방향을 규제에서 지원으로 개편하여, 기존의 「임대주택법」을 전부개정한 「민간임대주택에 관한 특별법」(이하 ‘민간임대주택법’)을 제정하였다. 민간임대주택법은 종전에 민간사업자라 하더라도 주택기금 및 공공택지를 지원받아 건설하면 공공임대주택으로 규율하던 규제방식을 탈피하여 이를 민간임대주택으로 규율하면서 여러 규제를 완화하였다.[1] 이는 민간사업자의 수익률을 보장함으로써 민간임대주택의 공급을 활성화고자 함이었다. 이와 함께 「공공주택특별법」, 「도시 및 주건환경 정비법」을 개정하여 국유지 활용범위 삭제, 기업형 임대주택 공급을 위한 정비사업 단계별 법적 근거 및 인센티브 조항 신설 등을 통해 뉴스테이 사업의 법적

1) 임대의무기간 및 임대료 상승률을 제외한 초기임대료, 분양전환의무, 임차인 자격, 담보권 설정 제한 폐지 등의 주요 규제를 폐지하였음

근거를 마련하였다.[2)]

2. 민간임대주택법의 제정

임대주택은 민법에 의해 규율받던 것이 1981년 「주택임대차보호법」의 제정으로 기존 민법상 원리의 수정 혹은 공법상 관여가 이루어졌는데, 이는 상대적 약자인 임차인을 보호하여 무주택국민의 주거생활의 안정을 보장하기 위함이었다.[3)] 임차인 보호에 더불어 임대주택의 원할한 공급을 위하여 1984년 12월 31일 현 민간임대주택법의 모태가 되는 「임대주택건설촉진법」이 제정되었다. 임대주택건설촉진법은 임대주택의 우선건설(법 제4조), 임대주택건설재원조달(법 제5조), 택지 우선공급(법 제6조) 등을 규정하여 공공임대주택 공급정책의 발판이 되었으나, 이 법에 따라 융자지원 등을 받고 건설되는 민간임대주택의 경우 임대료 상한 제한 등의 규제[4)]를 받게 되어 실질적으로 민간임대주택의 건설이 촉진되지는 못했다.[5)] 1994년 김영삼 정부는 임대주택정책에서 정부의 역할 축소하고 민간업자의 시장 진입을 촉진시키는 방법으로 정책을 전환하였다. 이를 위해 기존의 임대주택촉진법을 「임대주택법」으로 개정하여 임대사업자 등록을 통해 주택금융 및 조세감면지원을 강화하였고, 1996년 임대사업자에게 제한적인 토지수용권[6)]을 부여하여 민감임대주택 건설을 유도하였다. 이러한 정책변화를 통해 민간임대주택의 공급이 활성화 되어 이 시기 임대주택 물량 20만호 중 민

---

2) 최환용, “뉴스테이제도의 법적 검토”, 『한국법제연구』, 6-7면.

3) 김성배, “10월 1일 부동산대책중 임대주택정책과 관련 법제도에 대한 검토”, 『토지공법연구』 제89집(2020년 2월), 한국토지공법학회, 34-36면.

4) 임대주택건설촉진법 시행규칙 제4조 (민간임대주택의 임대보증금 및 임대료등) ① 공공임대주택외의 임대주택(이하 “민간임대주택”이라 한다)중 국민주택기금의 융자를 받아 건설한 민간임대주택의 임대보증금 및 임대료는 제3조의 규정에 의한 표준임대보증금 및 표준임대료의 각 100분의 150에 해당하는 금액을 넘을 수 없다. 다만, 건설부장관이 정하는 방법에 따라 표준임대보증금의 100분의 150에 해당하는 금액을 임대료로, 표준임대료의 100분의 150에 해당하는 금액을 임대보증금으로 각각 환산하여 전환한 금액의 범위안에서 임대인과 임차인의 합의에 의하여 임대보증금을 임대료로, 임대료를 임대보증금으로 각각 환산하여 서로 가감하거나 전환하는 때에는 그러하지 아니하며 이 경우 적용하는 이율은 은행법에 의한 은행에서 적용하는 1년만기정기예금의 이율을 기준으로 한다. <개정 1986. 10. 13.>

5) 임대주택법(시행 1994. 4. 1.) 제정·개정이유
임대주택의 건설을 촉진하기 위하여 1984년 12월 31일 제정된 임대주택건설촉진법은 그동안 공공부문의 임대주택건설을 촉진시켜 어느 정도의 목적을 달성하였으나, 아직도 민간에 의한 임대주택의 건설은 원활하지 못하므로 민자에 의한 임대주택의 건설을 활성화하기 위한 기반을 조성하는 한편, 무주택임차가구의 보호를 강화함으로써 현행 임대주택제도의 운용상 나타난 미비점을 전반적으로 개선·보완하려는 것임.

6) 임대주택법[1996. 12. 30, 법률 제5228호] 제10조의2 (토지수용법에 관한 특례) ① 임대사업자가 전용면적 85제곱미터이하의 임대주택을 대통령령이 정하는 호수이상 건설하기 위하여 사업대상토지 면적의 10분의 9이상을 매입한 경우(토지소유자로부터 매입에 관한 동의를 얻은 경우를 포함한다)로서 잔여토지를 취득하지 않으면 당해 사업의 시행이 현저히 곤란한 사유가 있는 때에는 건설교통부장관에게 토지수용법 제3조제5호의 규정에 의한 지정을 요청할 수 있다.
② 제1항의 규정에 의하여 지정을 받은 임대사업자가 주택건설촉진법 제33조의 규정에 의하여 사업계획승인을 얻은 때에는 토지수용법 제14조의 규정에 의한 사업인정을 받은 것으로 본다. 다만, 재결신청은 토지수용법 제17조 및 동법 제25조제2항의 규정에 불구하고 사업계획승인을 얻은 주택건설사업기간내에 할 수 있다.

간부분이 75.5%를 차지하게 되었다.[7)]

김대중 정부는 저소득층을 위한 주거복지 수단으로 국민임대주택제도를 도입하여, 시중 가격의 60~70% 수준의 임대료를 가지는 공공임대주택을 공급하였다. 공공임대주택 건설을 위한 별도의 근거법률이 제정된 건 전 정부의 부동산 정책을 계승한 노무현 정부 시기로, 2003년 제정된 「국민임대주택 건설 등에 관한 특별조치법」(이하 '국민임대주택법')은 개발제한구역에서의 지구지정 특례(법 제13조)[8)] 등의 규정을 통해 도시 외곽지역에 대단위 국민임대 주택을 개발할 수 있는 근거가 되었다. 국민임대주택법에서는 국민임대주택을 '국가 또는 지방자치단체의 제정 및 국민주택기금을 지원 받아 30년 이상 임대할 목적으로 건설되는 주택'으로 정의하여 이에 해당하지 않는 공공임대주택은 여전히 임대주택법의 적용을 받았다. 국민임대주택법은 국민주택에 분양주택을 추가한 개념인 보금자리주택 정책에 따라 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」으로 개정되며 분양주택도 함께 규정하는 법률로 성격이 변경되었다.

「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」은 「공공주택건설 등에 관한 특별법」으로 한차례 더 명칭이 변경되었다가, 2015년 임대주택법을 민간임대주택법으로 전부개정하면서 현재와 같은 「공공주택 특별법」으로 개정되었다. 기존 임대주택법상 공공임대주택에 관한 규정을 공공주택 특별법으로 이관하여 민간임대주택은 민간임대주택법에서, 기존의 공공임대주택을 포함한 공공주택은 공공주택 특별법에서 규정하게 되어 공공주택과 민간임대주택에 관한 법제가 명확히 분리되었다. 이에 따라 기존의 공공주택건설 등에 관한 특별법상 공공임대주택[9)]과 임대주택법상의 공공임대주택[10)]의 정의가 일원화되었고, 민간임대주택법은 민간의 임대주택에 대해서만 규정하는 법률로 변모하였다.

---

7) 국회연구보고서, 임대주택 정책 추이 및 개선방안, 2018 5면.

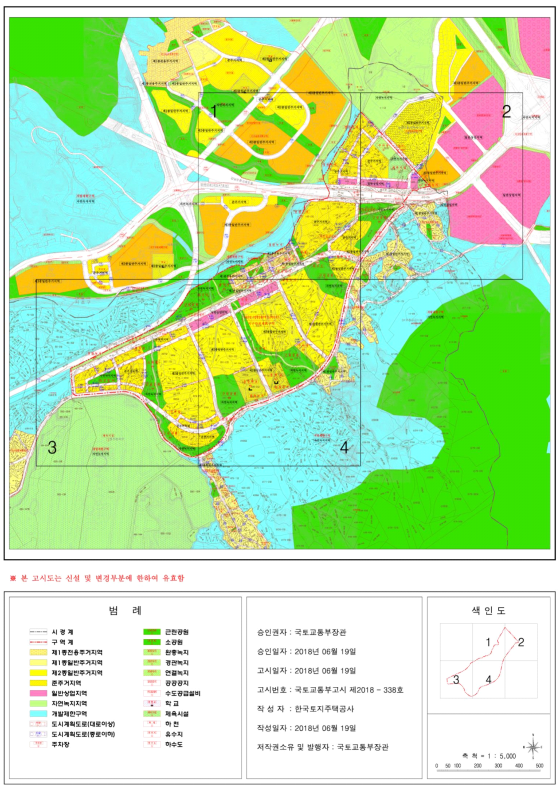
8) 국민임대주택건설등에관한특별조치법[법률 제7051호, 2003. 12. 31., 제정] 제13조 (개발제한구역에서의 예정지구지정에 관한 특례) ①건설교통부장관은 임대주택수급 등 지역여건을 감안하여 불가피한 경우 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제3조제1항의 규정에 의하여 해제할 필요가 있는 개발제한구역을 예정지구로 지정할 수 있다.
②건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 예정지구를 지정하는 경우 개발제한구역으로서 보전가치가 낮은 지역중 대통령령이 정하는 지역을 지정하여야 한다.
③건설교통부장관은 제1항의 규정에 의하여 예정지구를 지정하는 경우 환경부장관과 협의하여 용적률 · 건폐율 및 건축물의 높이 등 세부적인 개발기준을 별도로 정할 수 있다.
④건설교통부장관이 제1항의 규정에 의하여 예정지구를 지정하여 고시한 때에는 개발제한구역의지정및관리에관한특별조치법 제3조 내지 제7조의 규정에 의한 개발제한구역의 해제를 위한 도시관리계획의 결정이 있는 것으로 본다.

9) 공공주택건설 등에 관한 특별법상 공공주택은 국가, 지방자치단체 등 공공주택사업의 시행자가 국가 또는 지방자치단체의 재정이나 주택도시기금을 지원받아 건설 또는 매입하여 임대를 목적으로 공급하는 주택으로 정의된다(법 제2조 제1호 가목, 제4조 제1항).

10) 임대주택법상 공공건설임대주택은 국가 또는 지방자치단체의 재정으로 건설하는 임대주택, 주택도시기금의 자금을 지원받아 건설하는 임대주택, 공공사업으로 조성된 택지에 주택법상 사업계획승인을 받아 건설하는 임대주택으로 정의된다(법 제2조 제2의2호)

임대주택 법제는 정부의 주택정책에 맞추어 변화하였는데, 민간임대주택법은 뉴스테이 사업의 시행을 위해 제정되었다. 민간자본을 활용한 임대주택 공급을 위해 기존의 규제 중심의 민간임대주택 공급 체계를 지원 중심으로 전환하였는데, 기업형임대주택[11]이라는 임대주택 유형을 설정하고 신속한 공급을 위해 기업형임대주택 공급촉진지구를 지정할 수 있도록 규정하였다.[12] 이는 공공주택을 위한 과거의 개발사업법과 유사한 지원 체계를 도입한 것으로, 민간임대주택법이 민간기업이 임대주택을 건설할 수 있는 원활한 택지공급을 위한 택지개발법으로서 의미가 있음을 보여준다. 결국 민간임대주택법은 주택 건설을 촉진하기 위하여, 택지개발 단계의 공적지원을 통해 부족한 수익성을 개선하기 위해 도입되었다고 해석할 수 있다. 따라서 기업형임대주택사업이 공적지원을 받아야하는 당위성으로서 기업형임대주택 및 그 개발사업의 공공성에 대한 논의는 부족하였고, 그 결과 민간임대주택법 및 기업형임대주택사업은 이후 대대적인 개편이 이루어지게 된다.

3. 사업의 개요 및 경과

지구 위치	지형도면
	

11) 기업형임대사업자가 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택으로 임대의무기간 종류 후 사업자가 매각으로 시세차익을 누릴 수 있고, 최초 임대료의 규제가 없다는 점에서 이전의 국민주택 등과 큰 차이를 보인다.

12) 김봉채, “민간임대주택에 관한 특별법 상 기업형임대주택공급 촉진지구 지정에 있어서 몇 가지 문제점”, 『집합건물법학』 제23집(2017. 8.), 한국집합건물법학회

국토부는 2016년 1월 기업형임대주택(현 공공지원민간임대주택) 5만 가구의 사업부지를 확보하기로 계획하고, 그 중 2만5000가구에 대하여는 민간임대주택법에 근거한 공급촉진지구를 지정하기로 하였다. 공급촉진지구는 준공업지역(서울 문래·5000가구), 주거지역(대구 대명·400가구)를 제외하면 모두 개발제한구역(의왕 초평, 과천 주암, 부산 기장, 인천 계양, 인천 남동·1만9600가구)에 지정되었고, 그 중 과천 주암지구(5200가구, 929,080㎡)가 가장 큰 규모로 선정되었다. 뉴스테이 사업의 성공을 위해서는 민간이 적극적으로 사업에 참여할 수 있도록 수익성 확보가 전제되어야 했으므로 정부가 저렴하게 토지를 확보할 수 있는 개발제한구역 위주로 부지가 선정되었다. 당시에도 민간기업의 수익을 위하여 개발제한구역을 해제하는 것에 비판적인 시각도 존재하였으나, 전세난 완화를 위한 주택 공급이라는 공익적 목적에 의해 사업은 정당화되었다.

과천 주암 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 조성사업은 LH(한국토지주택공사)가 부지조성사업 시행자로 참여하였다. LH가 시행자로 참여하는 경우 민간임대주택법 제23조 제2항에 따라 공공지원 민간임대주택 등 주택건설사업에는 시행자로 참여할 수 없게 되므로 부지 조성사업이 완료되면 해당 부지를 건설사에 매각하여 주택건설사업이 진행된다. 공급촉진지구에는 민간임대주택 외에도 공공분양주택, 공공임대주택이 계획되어 있는데, 이 경우에도 LH는 직접 건설할 수 없고 LH가 아닌 다른 공공주택사업자에게 부지를 매각하여 건설사업을 진행해야 한다.

과천 주암지구는 2016년 6월 29일 기업형임대주택 공급촉진지구로 지정됨과 동시에 과천시 도시관리계획 변경 결정에 따라 개발제한구역이 해제되었다. 이후 정권변화로 사업이 중단되었다가 2018년 6월 19일 지구계획이 승인되고, 2019년 11월 27일 토지 보상에 착수하였다. 2020년 6월 30일 사업의 근거법률인 민간임대주택법의 개정에 따라 사업 명칭이 기업형임대주택 공급촉진지구 조성사업에서 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 조성사업으로 변경되었다. 2021년 1월 6일 지구지정 및 지구계획이 일부 변경되었고, 현재 2022년 12월 지구 조성공사 착공 및 2026년 12월 준공을 예정으로 수용 및 보상절차가 진행 중에 있다.

Ⅲ. 민간임대주택법상 임대주택 비율

1. 민간임대주택의 공공성과 토지이용계획상 주택 비율

과천 주암지구는 민간임대주택법 제22조에 따라 기업형임대주택 공급촉진지구로 지정되었다가 법률의 개정에 따른 명칭 변경으로 현재 공공지원민간임대주택 공급촉진지구(이하

‘촉진지구’)로 지정되어 있다. 촉진지구에서는 건설·공급되는 전체 주택 호수의 50% 이상이 공공지원 민간임대주택으로 건설·공급되어야 하며(동법 제22조 제1항 제1호), 유상공급 토지면적 중 주택건설 용도가 아닌 토지로 공급하는 면적이 유상공급 토지면적의 50%를 초과할 수 없는 제한을 받게 된다(동법 제3호).

촉진지구로 지정되면 시행자는 지구계획을 작성하여 승인을 받아야 하고(민간임대주택법 제28조), 지구계획 승인을 받는 경우 관련 법률의 인허가 의제를 받게 된다(동법 제29조). 촉진지구가 개발제한구역에 위치하여 개발제한구역 해제가 필요한 경우 시행자는 지정권자에게 해제를 위한 도시관리계획의 변경을 지정권자에게 제안할 수 있고, 지정권자는 촉진지구 지정 절차와 함께 해제 절차를 진행할 수 있게 된다(동법 제31조 제1항). 개발제한구역이었던 과천 주암지구 역시 위 특례규정에 따라 촉진지구 지정과 동시에 개발제한구역이 해제될 수 있었다. 촉진지구 지정이 되면 시행자는 면적의 3분의 2 이상에 해당하는 토지를 소유하고 토지 소유자 총수의 2분의 1 이상에 해당하는 자의 동의를 받은 경우 나머지 토지를 수용할 수 있는데, 주암지구와 같이 LH가 시행자로 참여하는 경우에는 해당 요건을 갖추지 않아도 토지를 수용 또는 사용할 수 있다(동법 제34조 제1항, 제23조제1항제2호). 촉진지구에 공공지원민간임대주택을 건설하는 경우 국토계획법상 용도지역에서의 제한이 완화되고, 조례로 정한 건폐율 및 용적률, 건축법상 건축물의 층수 제한 등이 완화된다(동법 제35조).

최초의 민간임대주택법은 기업형임대주택을 ‘기업형임대사업자가 8년 이상 임대할 목적으로 취득하여 임대하는 민간임대주택’으로 정의하고, 기업형임대사업자를 ‘8년 이상 임대할 목적으로 100호 이상으로서 대통령령으로 정하는 호수 이상의 민간임대주택을 취득하였거나 하려는 임대사업자‘로 정의하였다.[13] 민감임대주택법은 기업형임대주택 건설을 위한 개발사업법이었지만, 기업형임대주택사업이 무엇인지에 대한 명확한 개념을 설정하지 못하였다. 이는 장기임대가 가능한 임대주택공급이라는 목적 달성을 위해 근거법률이 급조되어 그 목적이 가지는 공공성, 당위성에 대한 진지한 고민이 이루어지지 못했기 때문이다. 다만, 민간임대주택법이 국토계획법상 용도지역 및 용도지구에서의 건축물 제한을 완화하여 문화 및 집회시설, 대규모점포와 같은 판매시설, 업무시설, 관광 휴게시설 등을 허용하고 있는 점, 일반분양주택 수준의 품질과 환경을 제공하는 정책이라는 점 등을 감안하면 초기 기업형임대주택사업은 장기간 임대를 목적으로 관련 부대서비스 일체를 제공하는 기업화된 임대주택사업으로 볼 수 있다.[14] 이러한 기업형임대주택사업이 국가의 제도적, 제정적 지원을 받고 시행되어야 하는 당위성은 임대료 상승폭 제한 및 임대기간이 법적으로 보장되는 임대

13) 민간임대주택에 관한 특별법[시행 2015. 12. 29.] [법률 제13499호, 2015. 8. 28., 전부개정] 제2조 제4호, 제8호
14) 김봉채, 앞의 글, 83면.

주택 공급을 통해 전세난을 해결하여 국민의 주거 안정화를 달성하고자 하는 공익적 목적에 있었을 것이다. 그러나 임대소득이 발생하고 일정 기간이 지나면 주택을 매각하여 시세차익을 얻을 수 있는 민간주택 건설에 대한 공적 지원을 하는 것이 옳은지에 대한 논란이 정책 초기부터 존재하였다. 이러한 논란은 정권 변화와 부동산 가격이 폭등하는 최근에 더욱 심화되어, 기존 기업형임대주택사업의 공익적 성격을 강화하기 위한 수정이 이루어지게 되었다.

2018년 1월 16일 민간임대주택법 개정을 통해 기업형임대주택사업을 공공지원민간임대주택사업으로 명칭을 변경하면서 기업형임대사업 개념을 삭제하였다. 기존의 개발주체 중심으로 기업형임대주택을 정의하던 방식을 수정하여 법에서 정하고 있는 개발방식에 따라 건설하는 임대주택을 공공지원민간임대주택으로 정의함으로써 임대사업자에 대한 지원중심의 법체계를 개편하였다.[15] 또한, 사업의 공공성 강화를 위하여 의무 임대기간을 8년에서 10년으로 상향 조절하였고, 임대사업자에 의해 자유롭게 설정되던 최초 임대료에 대한 규제조항을 신설하였으며(법 제44조 제1항, 시행규칙 제17조의2), 임차인 선정에 있어 청년 신혼부부 등 주거지원계층이 배려될 수 있도록 조정하였다(법 제42조 , 시행규칙 제14조의3). 기업형임대사업자 개념을 삭제함에 따라 기업형임대사업자가 민간인 경우에도 개발제한구역의 해제가 수반되는 개발사업의 시행자가 될 수 있도록 규정하였던 「개발제한구역의 조정을 위한 도시군관리계획 변경안 수립지침」(이하 ‘개발제한구역 수립지침’)을 수정하여 민간 임대사업자 단독으로는 개발제한구역의 해제가 수반되는 공공지원민간임대주택사업의 시행자가 될 수 없게 되었다.[16] 또한, 공급촉진지구 지정시 일정비율 이상의 공공임대주택을 의무적으로 건설하게 함으로써 민간임대주택 공급촉진이라는 촉진지구지정의 정체성이 약화되었다.

공급촉진지구에서 건설되는 민간임대주택이 임대사업자가 10년 이상 임대할 목적으로 취득하여 민간임대주택법상 임대료 및 임차인 자격제한 요건을 갖추게 되면 공공지원민간임대

---

15) 민간임대주택법 제2조
4. “공공지원민간임대주택”이란 임대사업자가 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 민간임대주택을 10년 이상 임대할 목적으로 취득하여 이 법에 따른 임대료 및 임차인의 자격 제한 등을 받아 임대하는 민간임대주택을 말한다.
 가. 「주택도시기금법」에 따른 주택도시기금(이하 “주택도시기금”이라 한다)의 출자를 받아 건설 또는 매입하는 민간임대주택
 나. 「주택법」 제2조제24호에 따른 공공택지 또는 이 법 제18조제2항에 따라 수의계약 등으로 공급되는 토지 및 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제2조제6호에 따른 종전부동산(이하 “종전부동산”이라 한다)을 매입 또는 임차하여 건설하는 민간임대주택
 다. 제21조제2호에 따라 용적률을 완화 받거나 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따라 용도지역 변경을 통하여 용적률을 완화 받아 건설하는 민간임대주택
 라. 제22조에 따라 지정되는 공공지원민간임대주택 공급촉진지구에서 건설하는 민간임대주택
 마. 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 공공지원을 받아 건설 또는 매입하는 민간임대주택
16) 개발제한구역의 조정을 위한 도시군관리계획 변경안 수립지침 3-5-1. (1) ① 사. 삭제

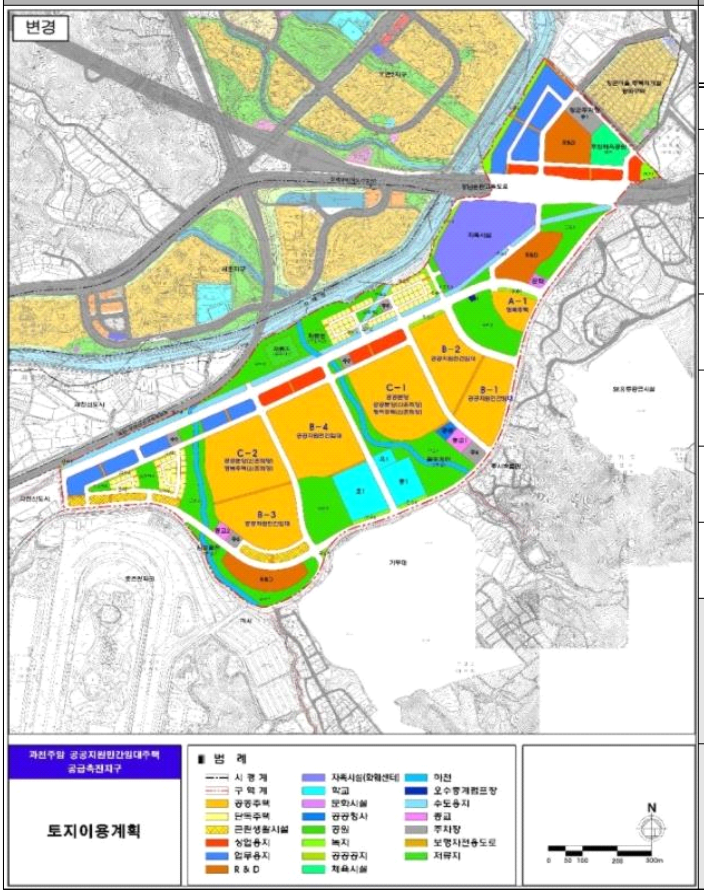
주택으로 인정된다(민간임대주택법 제2조 제4호 라목). 공급촉진지구에서는 전체 주택 수의 50%이상을 공공지원민간임대주택으로 건설하도록 정해져있으므로, 50% 내의 범위에서는 공공지원민간임대주택이 아닌 다른 형태의 주택을 건설하도록 계획할 수 있다. 최초의 기업형임대주택사업에서는 공공지원민간임대주택 외에 계획되는 주택유형에 대한 일반적인 비율제한 규정은 없었고, 개발제한구역 수립지침에서 개발제한구역을 해제하고 공급촉진지구를 지정하는 경우에만 지구 내 전체 공동주택 세대수의 5~10%를 공공임대주택으로 확보하도록 정하였다.[17] 다만, 이는 개발제한구역 해제를 수반하는 일반적인 공동주택 사업 시 확보해야 하는 의무비율인 35%에 비해 완화된 기준을 규정한 것으로 기업형임대주택사업에 대한 규제의 의미보다는 이를 완화하는 규정으로 보아야 한다. 공공성 강화를 위한 민간임대주택법 개정이 이루어지면서 「공공지원민간임대주택 등에 관한업무처리지침」(이하 '업무처리지침')을 개정하여 촉진지구에 건설되는 전체 주택 호수의 20% 이상을 면적 85제곱미터 이하의 공공임대주택으로 건설·공급하도록 하는 일반규정을 추가하였다.[18] 또한, 개발제한구역 수립지침을 개정하여 개발제한구역을 해제하는 경우 확보해야하는 공공임대주택 비율을 20%로 상향조절하여 공공임대주택 의무비율 상향을 통해서도 공공지원민간임대주택 사업의 공공성을 확보하고자 하였다.

2. 주암지구의 토지이용계획

표 삽입을 위한 여백

17) 개발제한구역의 조정을 위한 도시군관리계획 변경안 수립지침 [시행 2015. 12. 28.] 3-5-1. (3) ①, ③
18) 공공지원민간임대주택 등에 관한업무처리지침 제16조 제5항

변경된 토지이용계획



변경된 주택건설계획

구분	건설호수(호)	비고
계	6,158	
단독주택	97	
공동주택	6,061	
A1	472	공공임대주택 (행복주택)
B1	603	공공지원민간임대 주택
B2	675	공공지원민간임대 주택
B3	786	공공지원민간임대 주택
B4	1,121	공공지원민간임대 주택
C1	1,338	
	812	공공분양
	406	공공임대
C2	1,066	
	711	공공분양
	355	공공임대

주암지구는 지구 면적 929,080m² 중 29.9%의 주택건설용지로 계획되었는데 이 중 공동주택용지가 총 면적의 26.9%로 주택 용지 대부분이 공동주택용지로 계획되었다. 최초의 지구계획에서 공동주택 5,635호 중 기업형임대주택이 5,249호(약 93%)로 대부분을 차지하였고, 공공임대주택은 전체 주택 호수 대비 약 6.9%인 386호로 계획되어 개발제한구역 수립지침상의 요건인 5~10%의 비율을 충족하였다. 정권교체 이후 기업형임대주택사업이 공공지원민간임대주택사업으로 수정되면서 2021년 1월 지구계획이 변경 결정되었다. 제2종일반주거지역인 공동주택용지의 용적률 제한 및 층수 제한을 완화하여 주택건설용지 면적의 증가 없이 428호의 공동주택을 추가하였다. 또한 개정된 업무처리지침 및 수립지침에서 규정하고 있는 공공임대주택 20% 비율을 준수하기 위해 전체 주택 수의 약 20.3%인 1,233호의 공공임대주택 건설하는 것으로 계획을 변경하였다. 이전 지구계획에서는 모든 주택이 임대주택이었으나 분양주택을 추가하여 전체 주택 수의 약 26.7%인 1,643호를 공공분양주택으로 계획하였다. 따라서 변경된 주암지구 지구계획은 촉진지구 공공지원민간임대주택 최소비율과 공공성 강화를 위해 상향된 공공임대주택 비율을 준수하는 선에서 건설할 수 있는 최대 수의 공공분양주택을 건설하는 것으로 계획이 크게 변경되었다. 따라서 거의 대부분이 민간임대주택

으로 계획되어 있던 최초의 계획과는 완전히 다른 성격의 사업으로 변화하였다.

기업형임대주택사업은 박근혜 정부초기 1~2인 가구 급증에 따른 자가점유율 감소 및 임대주택 수요 증가, 저금리 정책에 따른 전세공급 감소, 기존 공공임대주택 운영 적자 누적, 부동산시장 침체에 따른 주택공급 부족 등의 사회적 문제를 해결하기 위하여 민간임대주택을 대량으로 공급하고자 시행되었다. 특히, 택지개발 단계에서의 공적지원을 통해 임대주택 건설을 위한 민간투자가 활성화될 수 있도록 하는 것이 제도의 핵심이었다. 그러나 최근 몇년 사이 부동산 가격이 폭등하며 수익성이 보장되는 민간 주택건설 사업에 공적지원을 해야할 필요성이 사라지게 되었다. 이는 기업형임대주택제도를 설계할 당시 사회예측의 실패였고, 따라서 사실상 폐지되어야 하는 정책이 되었다.

그러나, 문재인 정부는 민간임대주택법의 일부 개정을 통해 기존 기업형임대주택사업에서 공공성을 강화한 공공지원민간임대주택사업으로 명칭을 변경하면서 기존 민간임대주택사업을 유지하였다. 따라서 민간임대주택법은 여전히 택지개발의 강력한 권한을 부여할 수 있는 임대주택사업의 근거법률로서 작동하였고, 기존 공급촉진지구를 유지하여 대규모 주택공급을 할 수 있게 되었다. 다만, 공공성 강화를 위해 공공임대주택 비율 증가, 의무 임대기간 연장 등을 통해 기존의 토지이용계획과는 전혀 다른 토지이용계획이 수립되었다. 그에 따라 기존 촉진지구 설정 당시의 토지이용계획과 성격이 전혀 다른 토지이용계획이 수립됨에도 수용권 및 개발제한구역 해제에 대한 새로운 당위성 검토 없이 촉진지구가 유지되는 문제가 발생하였다. 비록 사회적으로 주택 공급의 필요성이 대두되고 있으나, 수용권 발동 및 개발제한구역 해제권 등의 공적 권한 행사가 무분별하게 이루어지고 있다는 비판은 피할 수 없게 되었다. 따라서 기존 민간임대주택사업에 대한 근거가 사라진 지금에서는 새로운 개발사업에 대한 근거와 정책, 이를 뒷받침 하는 법률 모두 완전히 새롭게 논의되었어야 한다고 판단된다.

Ⅳ. 토지수용과 대토보상(代土補償)

1. 대토보상의 목적 및 의의

헌법은 공공필요에 의한 재산권의 수용과 보상에 관해서 법률이 정하도록 명하고 있다(헌법 제23조 제3항). 그 근본취지는 재산권 보호를 위해 재산권의 박탈은 법률로서만 하도록 제한하는 것이지만 동시에 법률의 제정을 통해 재산권을 박탈할 수 있도록 수권하는 기능도 수행한다.[19] 헌법에 수권을 받은 개별 개발사업법에서는 수용과 보상 체계를 규정하게 되는

데, 현행 실정법 체계에서는 개발사업법의 수용관련조항은 토지보상법의 일반절차를 묵시적 전제로 하여 입법된다. 또한, 토지보상법은 공익사업을 명시적으로 나열하거나(토지보상법 제4조 제5호), 다른 법률에 의해 토지를 수용할 수 있는 사업을 공익사업으로 정하고 있어(동조 제8호), 수용 및 보상제도와 관련하여 토지보상법이 개발사업법의 일반법으로서 작동한다고 볼 수 있을 것이다.[20]

민간임대주택법은 별도의 수용보상 조항을 두지 않고 있으므로 공공지원민간임대주택사업에서의 수용보상은 토지보상법 규정에 의해 이루어지게 된다. 토지보상법에 따른 손실보상은 다른 법률에 특별한 규정이 없는 한 금전으로 지급하는 것이 원칙이고(토지보상법 제63조 제1항 본문), 일정 요건을 갖춘 경우 채권으로 지급할 수 있거나 지급하여야만 한다(동조 제7항, 제8항). 2007년 10월 17일 토지보상법 개정을 통해 대토보상제도가 도입되면서 토지소유자가 원하는 경우 사업시행자가 해당 공익사업의 토지이용계획 등을 고려하여 토지 보상이 가능한 경우에는 그 공익사업의 시행으로 조성한 토지로 보상할 수 있게 되었다(동법 동조 제1항 단서). 대토보상제도는 해당 사업으로 조성한 토지로 대신 보상할 수 있게 함으로써 해당 지역 주민에 개발혜택의 공유 및 원주민의 재정착을 도모하고, 사업 전 금전보상을 대신하여 사업 완료 후 토지로 보상함으로써 손실보상 자금을 효율적으로 관리하고자 도입되었다.[21]

대토보상을 받을 수 있는 자는 건축법상 대지 분할 제한 면적 이상의 토지를 사업시행자에게 양도한 자로, 사업시행자가 대토보상을 실시하기로 결정하면 해당 요건을 갖춘 자는 대토보상을 신청할 수 있다(토지보상법 제63조 제1항 제1호). 보상하는 토지가격의 산정 기준금액은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일반 분양 가격으로 하며, 보상면적은 주택용지는 990제곱미터, 상업용지는 1100제곱미터 이하로 하여야 한다(동조 제1항 제2호, 제2항). 또한, 토지로 보상받기로 결정된 권리는 그 보상계약의 체결일부터 소유권이전등기를 마칠 때까지 상속 및 부동투산회사법에 따른 개발전문 부동산투자회사에 현물출자 하는 경우를 제외하면 전매할 수 없고, 이를 위반한 경우에는 사업시행자는 토지로 보상하기로 한 보상금을 현금으로 보상할 수 있다(동조 제3항). 그 외의 우선순위 및 대상자 결정방법 등은 사업시행자가 정하며, 정해진 보상기준은 따로 공고하여야 한다(동조 제1항 제1호, 제3호).

---

19) 김종보, 『건설법의 이해』(제6판), 피데스, 2018, 570면.
20) 김종보, 앞의 책, 573-574면.
21) 토지보상법[시행 2008. 4. 18] [법률 제8665호, 2007. 10. 17, 일부개정] 개정이유

우리법상 대토보상제도는 일본법상 대체지 제도와 비교될 수 있는데, 일본 토지수용법 제82조에서는 금전보상 원칙의 예외로서 토지소유자 등은 수용되는 토지에 대한 보상금에 갈음하여 토지나 토지에 관한 소유권 이외의 권리(替地, 이하 '대체지'라고 함)로써 손실을 보상하는 것을 수용위원회에 요청할 수 있다고 규정하고 있다.[22] 일본의 대체지 제도와 대토보상제도 체계의 가장 큰 차이는 피수용자가 수용위원회에 재결을 요청할 수 권한여부에 있다. 일본의 대체지 제도는 토지소유자 등이 시행자가 소유한 특정 토지를 지정하여 요구하는 경우 수용위원회는 그 요구가 상당하고 대체지 양도가 시행자의 사업에 지장을 초래하지 않는다고 인정되는 때에는 대체지에 의한 손실보상의 재결을 할 수 있다(일본 토지수용법 제82조 제2항). 또한, 수용위원회는 토지소유자 등이 특정 토지를 지정하지 않고 요구를 한 경우에는 대체지의 제공을 권고할 수 있으며, 권고에 의거하여 제공하려는 대체지에 대하여 토지소유자 등이 동의한 때에는 대체지에 의한 손실보상의 재결을 할 수 있다(동조 제4항). 반면, 대토보상제도는 사업시행자가 대토보상을 실시하기로 하는 경우에는 토지소유자가 신청여부를 결정할 수는 있으나, 그 실시여부는 사업시행자만이 전적으로 결정할 수 있다. 또한, 대토보상의 경우 대토보상계약을 계약하면서 미리 토지소유권을 사업시행자에게 이전하고 사업완료 후에 대토보상을 받는 반면, 일본의 대체지 제도는 사업시행자가 보유하고 있는 토지를 피수용자의 토지와 맞바꾼다는 의미가 강하다.[23] 대체지 제도는 상응의 원칙[24]을 규정하여 대체지는 종전의 토지와 상응되어야 함을 명시하고 있는 반면, 대토보상제도는 이를 규정하지 않고 있어 종전 토지의 성격 및 기능과 유사한 토지를 제공한다는 개념보다는 토지의 가치를 금전으로 환산하여 그 금전에 해당하는 토지를 보상으로서 제공한다는 의미가 강하다고 볼 수 있다.

헌법에서는 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, '정당한' 보상을 지급해야 된다고 규정하고 있는데(헌법 제23조 제3항), 헌법상 정당보상은 시대적 상황에 따라 다양하게 해석되어 완전보상설, 상당보상설 등의 개념으로 나누어 설명되고 있다. 완전보상설은 헌법상 정당보상의 원칙이 공용침해의 대상이 되는 재산권의 시장가격에 의한 완전한 시가보상을 의미한다는 견해로 보상 액수에 있어 완전한 가치보상이 이루어져야 하며, 그 방법, 절차, 시기 등에 있어서도 부당한 제약이 없는 완전한 보상원칙을 의미한다. 상당보상설에서는 정당보상원칙이 반드시 피침해 재산권의 완전한 객관적 가치보상이 아닌 사회적·경제적 여건에 따라서 가변적이라고 본다.[25]

---

22) 일본 토지수용법 제82조 제1항
23) 이우진, "대토보상제도에 관한 연구", 『토지법학』 제30-1호(2014. 6.), 216면.
24) 일본 토지보상법 제82조 제8항: 사업시행자가 제공해야 하는 대체지는 토지의 지목, 면적, 토성, 수리, 권리의 내용 등을 종합적으로 감안해서 종전의 토지 또는 토지에 관한 소유권 이외의 권리에 상응하는 것이어야 한다.
25) 윤정득, "합리적 대토보상 개선방에 관한 연구", 『부동산학보』 42권(2010), 334면.

대토보상제도는 사업시행자가 대토보상 시행여부를 전적으로 결정하고, 보상계약을 체결한 후에도 시행자의 폭넓은 해제권을 인정하고 있으며(토지보상법 제63조 제5항), 사업 시행 전 미리 수용대상 토지의 소유권을 이전하도록 규정하고 있어(동조 제1항), 정당보상보다는 사업시행자의 원활한 사업시행에 좀 더 초점을 맞추어 도입되었다고 판단된다. 또한, 대토보상 대상자 선정, 우선순위 등의 기준이 사업시행자에 의해 정해지고, 대토공급가격 산정기준 등이 법적으로 명확히 규율되어 있지 않아[26] 개발이익의 혜택을 피수용자에게 공유한다는 제도 목적 달성이 사업시행자의 양심에 맡겨져 있으며, 일본 대체지 제도와 같은 상응의 원칙이 설정되어 있지 않아 원주민의 재정착이 실현되기 어려운 한계가 있다. 물론, 대토보상을 시행하는 경우에도 대토보상을 받을지 여부는 피수용자가 최종 선택할 수 있으므로 사업시행자의 대토보상 방식 결정이 견제될 수 있고, 보상방식의 선택권을 넓힌다는 측면에서는 긍정적인 부분 또한 존재한다. 그러나 현재 대토보상제도가 정당보상원칙의 실현보다는, 부동산이 폭등하고 있는 시대적 상황에 따른 지가 상승 심리를 이용하여 보상절차를 신속하게 하려는 도구로 사용되는 현실에 비추어 보았을 때 대토보상제도가 헌법상 정당보상원칙에 부합한다고 보기는 어렵다.

2. 주암지구의 대토보상

토지보상법상 대토보상제도는 많은 부분이 사업시행자의 자율에 맡겨져 있으므로, LH는 내부지침을 규정하여 그에 따라 대토보상을 진행하고 있다. LH의 대토보상 시행지침(이하 '시행지침')은 공사의 내부지침으로서 내부적 효력만 있을 뿐 법적효력은 없지만, 그 내용에 따라 실제 대토보상이 이루어지고 있으므로 피수용자에 대해서도 실질적 효력을 미친다고 볼 수 있다.

대토보상 신청자 중 단독주택용지, 공동주택용지, 상업용지 및 그 밖의 용지별로 대토보상 대상자를 선정하는데(시행지침 제12조, 제4조 제3항), 신청결과 경쟁이 있는 경우 시행지침 내 우선순위에 따라 대상자를 선정한다. 시행지침에서는 공람공고일 1년 이전부터 사업지구 내 거주 또는 영업하는 사람, 사업지구 내 소재하고 있는 법인 또는 단체를 1순위, 현지인 중 1순위가 아닌 자를 2순위, 부재부동산소유자를 3순위로 규정하여(시행지침 제12조 제1항) 실제로 거주 또는 영업활동을 한 자를 우선하고 있다. 같은 순위 내 경쟁이 있는 때에는 토지보상금 총액 중 보상채권 및 대토보상으로 받는 금액의 비율이 높은 자를 우선 선정한다(시행지침 제1항 후단). 우선순위 규정에도 불구하고 현지인 중 우선순위를 부여할 만

26) "수용토지 및 공장의 합리적 보상과 이주대책, 어떻게 할 것인가?: 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 개정을 위한 정책토론회, 2007년 5월 28일, 19면 이하.

한 특별한 사유가 있는 토지소유자에게는 사업지구 여건 등을 고려하여 우선순위를 부여할 수 있다(시행지침 제4항).

대토계약을 체결하기 전 대토의 가격은 토지 조성이 완료된 상태의 용도지역과 토지이용계획 조건하에 조성원가와 인근지가 등을 고려하여 자체추청하거나, 필요시 필지별 또는 토지 품등별로 감정평가한 금액으로 추정한다(시행지침 제9조). 내부적으로 추정한 금액에 따라 수용토지 금액에 해당하는 대토 면적을 결정하여 대상자와 '대토보상계약'을 체결하는데, 해당 계약은 대토보상약정을 포함한 용지매매계약 형식으로 진행되어 대상자는 계약에 따라 토지의 소유권을 공사 명의로 이전하게 된다(시행지침 제14조). 사업이 완료되어 대토를 공급하는 경우 대토보상계약을 토대로 '대토공급계약'을 체결하여 대토를 이전하게 되는데, 이때 대토의 공급가격은 일반 분양가격을 기준으로 한다(제21조 제1항). 다만, 개별법에서 일반경쟁입찰 방식으로 공급하도록 하고 있는 용지는 해당 필지 감정가격에 공급용도별 평균낙찰률을 곱한 가격으로 결정한다(동조 제2항). 민간임대주택법은 판매·업무시설용지의 경우 일반경쟁입찰 방식으로 공급하도록 하고 있으므로(시행규칙), 위와 같은 방식으로 공급가격이 정해지게 된다. 대토로 공급할 대상 필지는 공급시점에서 확정되므로(시행지침 제20조) 대토보상계약상 대토면적과 실제 대토공급 토지 면적이 달라질 수 있다. 대토보상계약 전에 대상 필지를 확정할 수 있는데(시행지침 제20조 후단), 이 경우에도 지역본부장은 다른 용도의 대토로 공급이 가능한 경우 당초 대토보상 계약한 용도의 대토 대신 다른 용도의 대토로 전환하여 공급할 수 있다(동조 제3항). 대토는 대토보상계약을 체결 한 자에게 대토보상 계약면적까지 수의계약으로 공급하는데, 대토의 추정가격과 공급가격이 다른 경우 그 차이를 정산해야 한다(시행지침 제22조 제1항).

토지보상법에서 대토보상 대상자의 우선순위 및 결정방법 등을 사업시행자가 정하도록 하고 있으므로(법 제63조 제1항 제1호), LH는 내부 시행지침으로 대상자 선정 방법 등을 정하여 그에 따라 대토보상을 진행할 수 있다. 다만, 법에서 사업시행자가 가지는 재량권의 범위를 명확히 설정하지 않고 있어 대토보상 대상자의 보상정도에 대한 예측가능성을 떨어트리게 되었다. 특히, 신청 당시 어떤 용도의 필지를 공급받을지 미리 정해야 하고, 용도별 용지 가운데 하나에 대해서만 신청할 수 있도록 정한 조항(시행지침 제11조 제2항)과 같이 법에서 제한하고 있지 않은 신청권한을 시행지침으로 제한하는 것이 적법한지 여부가 문제될 수 있다. 또한, 대토용지 공급시기 및 가격산정기준이 시행지침 내에서도 엄격히 설정되지 않고 지역본부 등에 재량권을 부여하여 지역별로 다른 기준이 적용되고 있다. 특히, 가격산정기준에 대한 사회적 비판과 대토보상 대상자들의 민원으로 가격산정기준에 관한 지침규정이 최근 3년간 3차례나 개정된 것은 지침 자체의 불안정성을 보여준다.[27] 최근 몇 년간 부

동산 폭등으로 인한 사회적 문제가 대두되면서 토지수용에서 나오는 막대한 보상금이 다시 주택시장으로 유입되어 부동산 가격이 오르는 현상을 방지하기 위해 대토보상 활성화 방안이 추진되었다. 그에 따라 대토보상제도가 적극적으로 시행되고 있는데, 위와 같은 문제점들로 인해 그 한계를 보이고 있다. 특히, 2021년 LH 임직원들의 부동산 투기 의혹이 부각되면서 LH 직원이 대토보상을 노리고 미리 개발대상 토지를 구매하였다는 비판이 제기되었고, 이를 의식하여 2021년 4월 LH 임직원은 대토보상 대상자에서 제외된다는 지침 개정이 이루어졌다. 이는 대토보상 제도가 정당보상의 관점에서도 불완전한 제도이지만, 반대로 시행자의 자의에 의해 과도한 개발혜택이 대상자들에게 부여될 수 있고, 대토보상 특성상 내제하는 투기위험 또한 제대로 억제되지 못하고 있음을 보여주는 것이다. 이는 결국 사업시행자와 피수용자의 민사적 계약관계에 기반하여 이루어지는 대토보상에서 법률에 따른 공법적 관여가 원활한 사업시행의 관점에서만 이루어지고 있고, 공익사업의 토지보상이 가져야 하는 공정한 보상을 위한 공법적 견제장치가 설정되지 못한 것에 그 원인이 있다.

과천 주암지구가 촉진지구로 지정될 당시에는 LH의 시행지침에서 공동주택용지는 분양주택용지만 대토보상이 가능하도록 되어 있어, 당시 임대주택용지로만 계획되어 있던 주암지구에서는 대토보상이 불가능하였다. 분양주택용지로만 대토보상이 가능하도록 한 것에 대한 근거가 부족하고, 이에 대해 과천시 등에서 지침개정을 건의하여 2019년 11월 15일 임대주택용지에 대해서도 대토보상이 가능하도록 시행지침이 개정되었다.[28] 2019년 11월 22일 과천주암 공공지원 민간임대주택 공급촉진지구 대토보상계획이 공고되었고, 대토보상 대상토지로서 공공지원 민간임대주택용지 1필지(위치: B-1, 면적: 29,111㎡), 업무시설용지 3필지(위치: 1-1, 2-1, 2-2, 면적: 7,129㎡)을 선정하였다. 대토보상계획 공고 이후 지구계획이 변경되어 대토보상 대상토지 역시 소폭 감소하고, 토지이용계획상 주택비율에 큰 변화가 있었으나 당초 보상계약의 내용이 변경되지는 않고 있다. 공공지원 민간임대주택용지를 대토로 받게 되는 경우 소유자는 공공지원 민간임대주택을 건설해야 하므로 임대사업자 등록 및 임대주택 공급방법, 분양전환 기준 등은 모두 민간임대주택법의 제한을 준수해야 한다. 다만, 최근 부동산 가격이 폭등하면서 분양가 상한제가 적용된 분양가와 실제 주택가격의 차이가 커지게 되자, 일정기간 임대 후 분양전환을 할 수 있는 공공지원민간임대주택 용지에 대한 대토보상 수요가 오히려 증가하였다. 특히, 공공지원민간임대주택의 경우 의무임대기간이 지난 후의 분양전환 기준 등이 규정되어 있지 않아, 분양가 상한제 적용되는 분양주택에 비해 높은 시세차익을 누릴 수 있다는 기대감이 발생하여 대토보상 대상자들은 원안대로의 대토보상공급을 주장할 가능성이 크다.

---

27) [지배구조 분석/흔들리는 LH] 잡음 많은 대토보상, 문제는 ‘갈팡질팡’ 내부지침?, 더벨, 2021. 4. 12.
28) 대토보상 시행지침(10차개정, 제2140호)

V. 결 론

기업형임대주택사업은 민간부분에서의 임대주택 건설 촉진을 위하여 정책적으로 시행되었으며, 그 제도적 지원을 위해 민간임대주택법이 제정되었다. 다만, 기업형임대주택사업에 대한 공적지원의 근거는 임대주택 자체의 공공성에만 기반하였으므로, 공적지원의 당위성이 매우 빈약하였다. 민간임대주택법을 통한 공적지원은 대규모 택지개발을 위한 수용권, 개발제한구역 해제권 등을 부여하는 방식으로 이루어졌으므로, 민간임대주택법은 사실상 민간임대주택 건설을 위한 택지를 개발하는 법률로서 기능하였다.

정권이 교체되고 침체되었던 부동산 시장이 부동산 폭등으로 상황이 변하게 되면서, 기업형임대주택사업의 당위성은 더욱 약화되었다. 따라서 민간임대주택법 개정을 통하여 기업형임대주택사업을 수정하였고, 그 결과로 공공지원민간임대주택사업이 탄생하게 되었다. 공공지원민간임대주택사업은 기존 기업형임대주택사업에서 부족한 공공성을 강화하기 위해 임대주택의 임대조건 등이 수정되었다. 다만, 민간임대주택법이 가지는 본래의 택지개발법적 성격은 그대로 유지되었고, 결과적으로 정부주도의 주택공급을 위한 택지개발의 수단으로 사용되게 되었다.

금전 대신 해당사업으로 조성한 토지로 보상하는 대토보상제도는 정당보상이 아닌 사업시행자의 원활한 사업 시행을 목적으로 설계되었다. 최근 부동산 폭등을 완화하기 위하여 공공주택 개발사업이 활발히 진행되고 있는데, 수용자금이 다시 주택시장으로 유입되어 주택가격을 상승하는 것을 막기 위한 수단으로서 대토보상제도가 적극적으로 활용되고 있다. 특히, 공공택지의 분양가상한제로 인해 분양주택보다 임대주택이 선호되기도 하는 현 상황에서, 공공지원민간임대주택 용지에 대해 대토보상이 이루어지고 있는 주암지구는 지지부진했던 보상절차를 용이하게 해줄 것으로 기대되고 있다. 이는 대토보상제도가 원주민의 재정착과 같은 정당보상의 수단으로 작동하는 것 보다는 지가 상승에 대한 기대심리를 이용하여 개발사업을 용이하게 하기 위해 이용되고 있음을 보여주는 것이다. 대토보상제도가 보상제도로서 가져야 하는 정당성과 공정성을 가지지 못하고 정책적 목적에 따라 무분별하게 남용되는 것은 결국 법률에서 보상의 기준을 명확히 규정하지 않고 시행자에게 과도한 재량권을 부여하고 있기 때문이다. 따라서 정당보상의 원칙이라는 헌법적 가치에 입각한 대토보상제도에 대한 전면적인 수정이 필요하다고 생각된다.

참 고 문 헌

[단행본]

김종보, 『건설법의 이해』(제6판), 피데스, 2018,

[논문]

최환용, “뉴스테이제도의 법적 검토”, 『한국법제연구』

김성배, “10월 1일 부동산대책중 임대주택정책과 관련 법제도에 대한 검토”, 『토지공법연구』 제89집(2020. 2.)

김봉채, “민간임대주택에 관한 특별법 상 기업형임대주택공급 촉진지구 지정에 있어서 몇 가지 문제점”, 『집합건물법학』 제23집(2017. 8.)

이우진, “대토보상제도에 관한 연구”, 『토지법학』 제30-1(2014. 6.)

윤정득, “합리적 대토보상 개선방에 관한 연구”, 『부동산학보』 42권(2010)