

공공사업 토지보상금 지급방식에 관한 연구

- 대토보상과 대토보상 리츠를 중심으로 -

A Study on the Payment Method of Land Compensation for Public Development Projects

- Focused on Land Compensation and Land Compensation REITs -

방 희 경*

Bang, Hee-Kyung

장 교 식**

Jang, Kyo-Sik

목 차

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| I. 서론 | IV. 대토보상 리츠의 활성화 방안 |
| II. 현금보상과 채권보상의 내용과 문제점 | V. 맺음말 |
| III. 개선방안으로서의 대토보상 | |

국가나 지자체와 같은 공공기관이 공공의 이익을 위해 시행하는 공공사업의 시행으로 인해 개인 등(토지소유자 또는 관계인)이 입은 손실

<https://doi.org/10.35148/ilsire.2021..23.233>

투고일: 2021. 7. 15. / 심사의회일: 2021. 8. 5. / 게재확정일: 2021. 8. 24.

* 주저자: 건국대학교 일반대학원 도시재생학과 박사과정 재학

Doctoral students, Department of Urban Regeneration, Graduate School of Konkuk University

** 교신저자: 건국대학교 법학전문대학원 교수. 법학박사

Professor, School of Law, Konkuk University

에 대하여 토지보상법 제61조는 당해 사업의 시행자가 보상하게 되어 있다. 손실보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급하여야 한다고 되어 있어 보상금의 지급 방법으로 현금 보상을 원칙으로 하고 있다. 토지보상금이 지급되면 인근 지역으로 재투자되어 지가가 상승하는 부작용이 발생하고 택지개발이 가능한 지역의 지가 상승으로 토지보상금 확보하는데 어려움이 있자 정부는 채권보상, 대토보상과 같은 현금 대체 지급방식을 활성화하고자 노력해 왔다. 하지만 채권보상은 일정 기간 현금화하기 어렵고 수익률도 높은 편이 아니어서 피수용자들이 선호하지 않아 채권으로 지급된 비율이 높지 않다. 또한, 부재지주에 대해서는 채권으로 보상하게 되어 있어 형평성에 문제가 있다. 일정 규모 이상의 토지가 수용될 때 현금 대신 공공사업이 진행된 후 개발된 토지로 보상을 받는 대토보상 방식도 있지만, 이 방식 역시 현금 보상 시점에서 공공사업이 완료될 때까지 4~5년 정도 기다려야 하고 지가 상승 시에는 현금으로 보상받은 금액을 다른 부동산에 재투자하는 것이 더 유리하기 때문에 활성화되지 못했다. 이에 정부는 공공사업의 개발이익까지 얻을 수 있는 대토보상 리츠를 3기 신도시 사업에 적극 도입해서 토지보상금 조달의 부담도 덜고 현금 보상시 발행하는 추가적인 주변 부동산 상승도 방지하고자 하고 있다. 본 연구는 공공사업의 토지보상금 지급현황을 살펴보고 보상 방식에 따른 문제점과 대안을 모색해보고자 한다.

[주제어] 공공사업, 토지보상법, 토지보상금, 손실보상, 대토보상, 대토보상 리츠

I. 서론

헌법 제23조 제3항은 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다’고 규정하고 있다. 이러한 헌법에 기초하여 1962년 제정된 토지수용법과 1975년 제정된 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특별법으로 진행되어 왔다. 2003년 토지수용법과 공공용지의 취득 및 손실보상에

관한 특례법으로 이원화되어 있는 공익사업 용지의 취득과 손실보상에 관한 제도를 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률로 통합함으로써 손실보상에 관한 절차와 기준을 체계화하고 각종 불합리한 제도를 개선하여 국민의 재산권을 충실히 보호함과 아울러 공익사업의 효율적인 추진을 도모하고자 하였다.¹⁾

토지보상법 제61조에 공공사업의 시행으로 인해 개인 등(토지소유자 또는 관계인)이 입은 손실에 대하여 당해 사업의 시행자가 보상하도록 되어 있으며, 손실보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급하도록 하여 현금보상을 원칙으로 하고 있다. 하지만 현금보상은 공공사업 시행자의 사업 초기 재무부담을 증가시키고, 보상비가 다시 주변지역 토지매입으로 연결되어 주변지역 지가상승 및 부동산 경기 과열의 문제점을 가져온다.²⁾ 현금보상으로 인한 자금부담을 덜기 위해서 예외적으로 채권보상제도를 1991년 토지수용법과 공특법에 도입하였고 2007년부터는 토지보상법에 대체지 보상제도를 도입하여 공공사업의 시행으로 인한 토지보상금은 현금보상, 채권보상, 대토보상의 3가지 방식으로 지급된다.

택지개발사업 등 대규모 개발사업 시행으로 인해 지급된 보상금의 규모가 큰 폭으로 증가하면서 공익사업의 시행에 따른 과잉 유동성을 흡수하고 토지소유자의 탄력적인 보상자금 운용을 지원하기 위하여 2010년 토지보상법 개정을 통해 현금보상 외에 대토보상 및 채권보상을 활성화하도록 제도가 개선되었다.³⁾ 2007년 이후 정부와 지자체가 전국

1) 법제처, “공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률 제정 이유”, 2003.1.1. 시행 <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=129834&ancYd=20020204&ancNo=06656&efYd=20030101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>>, 검색일: 2021.6.14.

2) 최민아 외, 현금대체보상 활성화를 위한 제도 개선 연구, LH토지주택연구원, 3쪽.

3) 양승혜, “토지보상에 대한 연혁적 고찰”, 토지보상법연구 제19집, 한국토지보상법연구회, 2019, 1-23쪽.

87개 사업지구에서 지급한 약 52조원의 토지보상금 가운데 대토보상금액은 전체 보상액의 5%에 불과할 정도로 미비한 수준이다.⁴⁾ 정부에서는 여러 가지 유인책으로 토지보상금을 받는 피수용자들이 대토보상과 대토보상 리츠⁵⁾(REITs 이하 리츠)에 참여하도록 유도하고 있지만 아직 참여율은 높지 않다.

그 원인을 살펴보면 첫째, 토지소유자의 대토보상과 대토보상권을 바탕으로 출자하는 대토보상 리츠에 대한 인식이 부족하다는 점이다. 대토보상 리츠가 도입된 것은 10년 이상 되었지만 진행된 사례가 많지 않고 택지개발지구에만 한정된 사업이기 때문에 타 지역에 토지소유자들은 그 내용을 알기가 어려운 현실이다. 둘째, 대토보상 계약 시점에 자신이 나중에 공급받을 토지 면적이 확정되지 않는 점, 사업 완료 시기 등이 불확실하다는 점이다. 대토보상 계약시점과 공급시점의 차이가 3~4년 이상 되기 때문에 사업이 진행되는 동안 부동산 경기변동 등에 따른 위험이 내재된다. 셋째, 현물출자자 모집 지연 등으로 미인가 상태의 지속시간이 길어질 수 있고, 사업이 진행되는 동안 현금보상전환 등 대토보상 리츠의 이탈자가 발생할 수 있는 문제점이 있다. 넷째, 대토보상 리츠를 대행하는 자산관리회사의 신뢰성 문제이다. 아직 성공사례가 많지 않다보니 대토보상 리츠를 성공적으로 운영한 실적을 가진 자산관리회사도 많지 않고 토지소유자 입장에서는 대토보상권을 출자하는 것은 개발사업에 투자하는 것과 마찬가지로이기 때문에 개발사업의 리스크까지 감수해야 한다. 본 연구는 공공사업의 토지보상금 지급현황을 살펴보고 보상방식에 따른 문제점과 대안을 모색해보고자 한다.

4) 신인규, “50조원대 토지보상금, 부동산 시장 재유입 우려”, 한국경제TV, 2020.10.4., <<https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A202010040039>>, 검색일: 2021.6.14.

5) 리츠(REITs)는 Real Estate Investment Trusts의 약자로 부동산투자신탁이라는 뜻으로 투자자들로부터 자금을 모아 부동산이나 부동산 관련 자본·지분(Equity)에 투자하여 발생한 수익을 투자자에게 배당하는 회사나 투자신탁을 의미한다.

Ⅱ. 현금보상과 채권보상의 내용과 문제점

1. 현금보상의 내용

토지보상법에서 현금보상의 원칙을 채택한 것은 피수용자들이 빠른 시간 내에 보상을 받을 수 있고 객관적인 가치의 변동 및 차이가 적은 보상방식이 현금보상이기 때문에 보상하여 토지소유자들을 보호하기 위하여 도입된 제도이다. 국유재산법 제43조에서는 국가에서 공용 또는 공공용으로 사용하기 위하여 필요로 하는 때에는 잡종 재산인 토지 등과 공유 또는 사유 재산인 토지 등을 교환할 수 있도록 규정하고 있으므로 현물에 의한 보상도 인정되고 있다고 볼 수 있다.⁶⁾

2. 현금보상의 문제점

2.1 개발해택의 공유미흡

택지개발과 같은 개발 호재가 있을 경우 해당 사업지 인근 토지는 개발에 따른 기대효과로 지가가 상승하게 된다. 하지만 토지보상법 제67조 제2항에서는 ‘보상액 산정에 있어서 당해 공공사업으로 인하여 토지 등의 가격의 변동이 있는 때 이를 고려하지 않는다’는 개발이익 배제의 원칙을 규정하고 있다. 토지보상법에는 구체적인 내용이 없고 한국부동산원(前 한국감정원) 토지보상평가지침 제7조에서 제1항 해당 공공사업의 해당 계획 또는 시행이 공고 또는 고시된 것에 따른 가치의 변동분, 제2항 해당 공공사업의 시행에 따른 절차로서 행한 토지이용계획의 설정·변경 등에 따른 가치의 변동분, 제3항 그밖에 해당 공공사업의 착수

6) 류인자, “대체지보상의 내용과 문제점”, 법학논총 제21호, 국민대학교 법학연구소, 2008, 156쪽.

에서 준공까지 그 시행에 따른 가치의 변동분을 배제한 가액으로 감정평가하여 토지 보상평가를 한다고 규정되어 있다.⁷⁾

해당 공공사업 대상지의 토지소유자인 피수용자들은 개발이익이 배제된 상태에서 수용 시점의 개별공시지가를 기준으로 토지보상금을 지급받게 되지만 토지가 수용되지 않는 시행지구 밖의 인근 토지소유자들은 토지가 수용되는 특별한 피해를 받지도 않고 오히려 공공사업으로 인해 발행하는 지가상승이라는 개발이익을 무상으로 가지게 되기 때문에 이는 형평성 측면에서 문제가 된다. 공공사업 계획이 발표되면 향후 발전 가능성으로 인해 인근 지역 지가가 상승하게 되고 피수용자들이 보상받은 금액으로 인근의 다른 토지 구입이 어렵게 된다. 이로 인해 피수용자들이 보상금에 불복하여 보상금을 상향하고자 보상금 증액 소송 등으로 공공사업이 지연되는 문제점도 발생된다.

헌법재판소는 개발이익 배제를 위해서는 개발이익 발생 여부 판단, 범위 확정 등 현실적으로 어려운 제도적 조건들이 전제되어야 하는바 모든 개발이익 배제가 한 번에 이루어질 수는 없고 점진적인 개선방안을 모색할 수밖에 없을 것이므로 이 과정에서 평등의 원칙이 어떤 장애가 될 수는 없다고 판시하였다.⁸⁾ 헌법재판소의 태도는 타당하다 할 것이나 개선방안을 전제로 하였기 때문에 공공사업 대상지 외의 토지소유자와 형평성의 문제를 해결할 수 있는 개선방안이 필요하다고 사료된다.

토지보상액을 산정할 때 기준이 되는 것은 개별공시지가인데 감정평가 시 지가변동률 외에도 여러 요인 비교를 고려하여 결정하기 때문에 공공사업으로 인한 지가 상승분이 토지보상액 산정 시점에 얼마나 반영이 되었는지 산정하기 어려우며, 공공사업이 지연되어 토지보상 기간이 장기화 될 경우 보상액 산정 시점은 수용재결 시점이므로 사업 초기에 보상 협의에 합의한 자가 사업 후반기에 합의한 자보다 적게 보상받는

7) 한국감정평가협회, 토지보상평가지침, 2018.2.28. 전면개정

8) 헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2008헌바57 결정.

경우가 생길 수 있다. 이러한 문제는 보상액 산정 기준 시점을 사업인정 고시일로 변경하거나 보상 시점을 수정할 경우 공시기준일부터 사업인정 고시일까지는 지가변동을 적용, 사업인정고시일부터 수용재결일까지는 인근 토지의 지가상승률을 반영하는 방법이 있을 수 있다.

2.2 대체토지 취득의 어려움

신도시와 같은 개발사업이 진행되면 사업 대상지는 수용이 되기 때문에 개발사업으로 인한 개발이익을 기대하기 어렵다. 하지만 사업 대상지 인근 지역은 개발로 인한 가치 상승을 기대할 수 있기 때문에 지가가 더 오르는 경향이 나타난다. 수용되는 토지를 소유한 토지소유자가 토지 수용의 대가로 받은 토지보상금은 개발이익이 배제된 채 보상 시점의 가격으로 지급되는 반면 인근 토지는 개발이 확정되면 개발이익이 지가에 반영되어 가격이 상승하기 때문에 인근 토지를 매입하고자 할 때 수용된 토지와 동일한 면적의 대체 토지를 취득할 가능성은 매우 적다고 할 수 있다.

공공사업으로 인해 토지보상을 받은 피수용자들은 지방세특례제한법 제73조(토지수용 등으로 인한 대체 취득에 대한 감면)에 의해 공익 수용에 따른 계약일 또는 해당 사업인정 고시일 이후에 대체 취득할 부동산 등에 관한 계약을 체결하거나, 건축 허가를 받고 그 보상금을 마지막으로 받은 날부터 1년 이내에 수용된 부동산(농지는 2년 이내) 등이 있는 특별 자치시, 시 군 구와 잇닿아 있는 지역 등에서 종전의 부동산 등을 대체할 부동산 등을 취득하였을 때 취득세가 면제된다. 새로 취득한 부동산 가액의 합계액이 종전 부동산 가액의 합계액을 초과하는 경우 그 초과액에 대해서는 취득세가 과세되고, 신규 취득한 부동산 가액 합계액이 종전 수용된 부동산 합계액 범위 내에서 감면된다. 공공사업 시행으로 인해 토지가 수용된 것을 대신하여 구입하는 대체

토지이므로 취득세 감면 혜택을 주는 것은 타당하다고 할 것이나 감면되는 기간이 보상금을 받은 시점으로부터 1년 이내로 한정되고 대규모 공공사업의 경우 대체 토지를 구입하고자 하는 피수용자들이 단기간에 많아져 대체 토지 대상지의 가격은 상승하고 대체 토지를 구입하기는 더 어려워질 수밖에 없다.

하지만 과거 정부의 토지보상금 규모에 따라 부동산가격이 상승하였는지를 살펴보면 노무현 정부 기간인 2003년부터 2007년까지 토지보상금은 98조원이고 이명박 정부인 2008년부터 2012년까지 토지보상금은 114조원⁹⁾으로 이명박 정부 때 토지보상금이 더 많이 풀렸음에도 부동산 가격 상승폭은 노무현 정부 때보다 훨씬 낮았다. 부동산가격 상승은 정책변수, 유동성, 경기 등 다양한 변수가 영향을 받기 때문에 토지보상금만 가지고 부동산가격이 영향을 받는다고 보기는 어렵다. 노무현 정부는 국가 균형 발전을 목표로 행정수도 이전, 공공기관의 지방 이전을 통한 혁신도시 발표 등 전 국토에 대한 개발계획을 발표하여 토지 가격 상승을 초래했고 이명박 정부는 부동산에 대한 공급 활성화로 부동산가격 상승폭이 적었다고 볼 수 있다. 토지보상금의 지가상승 영향은 공공사업지 인근 지역으로 재투자된다고 가정한다면 전체 부동산가격이 아니라 인근 지역의 상승부분만을 살펴볼 필요가 있다고 생각된다.

2.3 토지보상금 현실화와 양도소득세 감면 문제

공공사업으로 인해 지급되는 토지보상금은 감정평가를 통해서 책정되는데 이때 가장 중요한 지표가 공시지가이다. 문재인 정부는 2028년까지 공시지가 현실화를 90%까지 올리겠다는 정책 기조로 국토부는 2021년 표준지 공시지가를 전국 평균 10.37% 상향하였다.¹⁰⁾ 토지보상액을

9) 국토교통부, 2019년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 671쪽.

10) 국토교통부, 2021년 표준지 공시지가(안) 보도자료, 2020.12.23.

산정하기 위하여 대상 토지를 감정평가할 때 개별공시지가를 기준으로 시세를 반영하여 보정하도록 되어 있기 때문에 공시지가가 오르면 보상액도 증가하게 된다. 공공사업이 진행되는 지역에서는 토지보상금 현실화를 위해서 공시지가를 상향해 달라는 요구가 발생하고 보상금을 줄이려는 공기업과 증액을 요구하는 토지소유자와 합의가 지연되어 공공사업이 진행이 지연되는 문제가 발생하고 있다.

토지수용으로 인해 토지의 소유권이 사업시행자로 이전되기 때문에 토지소유자는 토지 매매에 따른 양도소득세를 부담하게 된다. 공공사업에 필요하여 사업시행자에게 양도함으로써 발생하는 양도소득에 대해서는 조세특례제한법에서 현금 보상 10% 감면, 채권보상 15% 감면, 대토보상의 경우 최대 40%의 세액을 감면하면서 감면 한도(과세기간별 1억원, 5년간 2억원)를 정하고 있다.

하지만, 공공사업의 시행 등으로 토지를 양도하는 경우 일반 양도와 달리 공공사업을 위한 특별한 희생이라는 점, 삶의 터전을 갑자기 잃게 되는 점 등을 고려할 때 해당 토지소유자를 위한 양도소득세의 현행 감면 수준이 충분하지 않다는 지적이 제기돼 왔다.¹¹⁾ 토지보상금의 규모가 클 경우 현금보상, 채권보상, 대토보상 비율을 어떻게 책정하는 것이 토지보상자 입장에서 유리한 지 다각적으로 검토해봐야 한다.

3. 채권보상의 내용

토지보상법에서 토지보상은 현금보상이 원칙이지만 수도권 인근으로 신도시 개발이 진행되면서 수도권의 토지 가격은 계속 상승하여 공공택지 개발사업에 필요한 용지보상비가 사업비에서 차지하는 비율이 증

<https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmepage=1&id=95084957>, 검색일: 2021.6.14.

11) 김유리, “공익사업 토지 수용시 양도세 전액 감면…한도도 폐지”, 한국세정신문, 2020.12.14. <<https://www.taxtimes.co.kr/mobile/article.html?no=247602>>, 검색일: 2021.6.14.

가하게 되었다. 공공택지 개발사업을 진행하는 한국토지주택공사(이하 LH)와 같은 공공기관 입장에서는 토지수용을 통해서 토지보상금도 지급해야 하고 택지개발을 위해서는 도로, 전기, 가스 등 사회 간접시설의 인프라도 확충해야 하기 때문에 자금부담을 덜기 위해서 현금보상의 예외적인 규정으로 채권보상제도를 1991년 토지수용법과 공특법에 도입하게 되었다.

토지보상법 제63조 제3항에 사업시행자가 공공기관인 경우로서 토지 소유자나 관계인이 원하는 경우, 사업인정을 받은 사업으로 부채 부동산 소유자의 토지에 대한 보상금 중 일정 금액을 초과하는 금액은 채권으로 보상할 수 있다. 토지투기가 우려되는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역에서 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 공공사업을 시행하는 자 중 대통령령으로 정하는 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라 지정·고시된 공공기관 및 공공단체는 부채 부동산 소유자의 토지에 대한 보상금 중 대통령령으로 정하는 1억원 이상의 일정 금액을 초과하는 부분에 대하여는 해당 사업시행자가 발행하는 채권으로 지급하여야 한다.

4. 채권보상의 문제점

채권보상 제도의 가장 큰 문제는 채권보상의 강제성이다. 토지보상법에서 인정하고 있는 채권보상은 보상 방법에 대한 선택권을 박탈하는 것을 의미하는 점에서 위헌의 문제가 있으며 또한 채권보상의 대상이 되는 부채 부동산 소유자의 토지도 헌법에 의하여 보장된 재산권에 속하는데 그에 대하여는 다른 재산권과 구별하여 채권보상을 하도록 한 것은 헌법상 평등원칙에 위배될 수 있다는 점과 관련하여 위헌성 논란이 있다.¹²⁾ 토지보상채권은 안정성이 높은 정부 보증 특수채권으로 토지보상

12) 이인범, “보상금 지급방법에 관한 고찰”, 제5회 보상관련 한일 합동 세미나, 한국감정평가협회, 2007, 8쪽.

으로 받은 3년 만기 채권을 만기까지 보유하면 세액 감면율은 15% → 30%로, 5년 만기 채권은 40%까지 올라간다. 토지보상채권을 만기가 도래하기 전에도 보상받은 사람이 원하면 만기까지 보유 시보다 받는 금액은 적어지지만 금융회사를 통해 현금화할 수 있다.

3기 신도시는 2기 신도시에 비해 서울에서 가까운 거리에 위치하고 있고 3기 신도시에서는 현지인 조건이 직선거리 20km²에서 30km²로 완화된 것이 때문에 채권보상을 받은 사람이 3기 신도시에는 줄어들었다. 일반적으로 채권은 장외에서 달러 간 거래로 이루어지고 있어, 일반인이 접근하기 어려운 영역이다. 토지보상채권은 금융기관에서 소액채권으로 분류되고 있고, 일반인은 주식처럼 실시간으로 유통가격을 파악할 수도 없다. 이로 인해 동일 채권이 같은 날 거래됨에도 불구하고 큰 가격 차이를 보인다.¹³⁾ 이런 점들이 채권보상이 전체 토지보상금에 3% 정도 매우 적은 이유이기도 하다.

토지에 대한 투자이익을 이에 상응하는 비율로 보장하는 채권으로 보상하면 문제가 없는 것이라고 하지만 국가가 부재 부동산 소유주의 개별적인 이해관계를 투자이익의 회수에 있다고 단정하는 것도 문제이고 토지 소유를 위한 다양한 이해관계를 전혀 고려의 대상으로 하지 않고 있다는 점에서 문제가 있다. 따라서 보상의 임의성을 회복하는 방안 마련이 필요하며 이를 위해서는 당사자의 신청에 의하여만 채권보상이 이루어지도록 하는 내용으로서 개선안이 필요하고 또한 채권보상이 선택 가능한 대안이 될 수 있도록 비율을 현실화하는 방안의 개선도 필요할 것이다.¹⁴⁾

13) 김대훈, “3기 신도시 보상금, 2만7천명에 50조”, 한국경제신문, 2020.12.13.

<<https://www.hankyung.com/economy/article/2020121334781>>, 검색일: 2021.6.14.

14) 이인범, 앞의 세미나 자료집, 12쪽.

Ⅲ. 개선방안으로서 대토보상

1. 대토보상의 도입

대토보상은 토지소유자가 공공사업으로 인해 수용되는 토지에 대한 손실보상을 공공사업이 완료된 시점에 수용되는 토지와 동등한 가치를 가진 개발이 완료된 토지로 보상을 받는 것이다. 현금으로 지급된 막대한 토지보상금의 전국적으로 지가를 급등시키는 요인이 되어 사회적 부작용을 발생하고 있고 또한 개발이익이 포함되지 않는 보상을 받은 토지소유자는 개발 혜택의 전부를 향유 하는 인근 지역의 토지소유자에 비하여 상대적 불이익을 받고 있으며 또한 인근 지역의 지가상승으로 인하여 현금보상만으로는 보상 전과 대등한 대체토지의 취득이 불가능하여 보상 전과 동일 또는 유사한 정도의 생활이 불가능하다는 문제가 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 2007년 토지보상법에 대체지 보상제도를 도입하는 일부개정을 통해 대토보상 제도의 근거가 마련되었다.¹⁵⁾

2. 대토보상 활성화

일정 규모 이상의 토지가 수용되는 토지소유자는 받을 보상금 전체를 대토로 보상받을 수도 있고 보상금의 일부는 현금 또는 채권으로 보상받고 그 나머지를 대토로 보상받을 수도 있다. 공공사업 시행자 입장에서는 사업 초기에 토지보상금을 지급하지 않기 때문에 사업비 부담이 줄어 들고 토지보상금으로 지급된 현금이 인근 지가를 상승시키는 부작용을

15) 법제처, 공익사업을 위한 토지의 취득 및 보상에 관한 법률 제63조 개정, 2007.10.17. 시행 <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=80968&ancYd=20071017&ancNo=08665&efYd=20071017&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>>, 검색일: 2021.6.14

방지할 수 있는 장점이 있다. 정부에서 이런 장점을 가진 대토보상을 활성화하고자 택지개발업무처리지침 제24조에 협의양도인은 공공사업 시행자에게 협의양도한 토지면적이 수도권지역(수도권정비계획법에 의한 수도권지역을 말한다) 1,000㎡ 이상, 수도권 이외의 지역 400㎡ 이상으로 하고 있다. 단, 단독택지의 수량 및 사업 지구의 특성을 감안 하여 사업시행자가 필요하다고 인정할 경우 건축법 시행령 제80조에 따른 대지의 분할 제한 면적 이상의 경우 공동주택의 건설 용지 외의 택지와 근린 생활용지, 판매시설 용지 등 영리를 목적으로 사용될 택지를 경쟁입찰의 방법으로 공급받을 수 있도록 되어 있다. 또한 2020년 9월 주택 공급에 관한 규칙 개정으로 해당 공공주택건설사업으로 조성된 토지를 공급받지 못하거나 공급받지 않은 자의 경우 해당 공공사업으로 조성된 택지 또는 토지를 공급받아 주택을 건설하여 공급하는 사업주체로부터 85㎡ 이하의 분양주택을 입주자 모집공고일 현재 무주택세대인 경우 차례에 한정하여 1세대 1주택의 기준으로 특별공급을 받을 수 있게 되었다.

무주택세대로 한정하였으나 수도권 신도시 신축 아파트 특별공급은 3기 신도시의 경우 인근 지역의 7-80% 가격에 분양가가 책정되는 것을 고려한다면 대토보상 대신 받게 되는 아파트 전체 분양가의 20% 이상의 시세차익을 기대할 수 있기 때문에 대토보상을 받고자 하는 강력한 유인책이 될 수 있다. 이러한 유인책까지 마련된 이유는 토지보상금을 지급받는 토지소유자들 입장에서 4·5년의 개발사업 기간이 지난 후에 동일한 가치로 개발이익이 반영되지도 않는 보상 시점의 가치로 대토보상을 받는 것이 현금으로 보상받아 다른 투자처에 투자하는 것이 훨씬 더 높은 가치 상승을 기대할 수 있어 대토보상보다는 현금보상을 선호하기 때문이다.

정부에서는 2021년 1월 입법예고를 통해 공공 주택 지구 내 원주민의 재정착을 제고하고, 보상금 유동성 관리 등을 위해 주택 공급에 관한

규칙 제37조 제4호에 따라 주택 특별공급이 가능한 협의양도 토지의 기준 면적을 축소하여 협의양도인 주택 특별공급을 확대하고자 하고 있다.¹⁶⁾ 협의양도인 주택 특별공급이 가능한 협의양도 토지의 기준 면적을 수도권 1,000㎡ 이상에서 400㎡ 이상으로 완화하고자 하고 있다. 수도권의 경우는 1,000㎡ 이상이나, 비수도권의 경우는 400㎡ 이상으로 규정되어 있어 수도권과 비수도권 간의 형평성과 기존 주민의 재정착을 저해할 우려가 있어 협의양도인 주택 특별공급이 가능한 토지의 면적을 수도권과 비수도권이 동일하게 400㎡로 규정하고자 하는 취지이다. 우리나라에서는 실제로 농사를 짓는 사람만이 농지를 소유하도록 하는 자경 원칙에 입각하여 농지법상 1,000㎡ 이상의 농지를 소유하고자 할 경우 농업경영계획서를 제출하여 지방자치단체에서 농지취득 자격 증명을 발급받아야 취득이 가능하도록 하고 있어 토지면적 1,000㎡ 이상의 농지 구입을 제한을 두고 있다. 그런데 입법예고안 대로 협의양도인 주택 특별공급이 가능한 협의양도 토지의 기준 면적을 400㎡ 이상으로 완화할 경우 실제로 농사를 지을 생각이 없이 투기 목적으로 적은 농지를 구입한 자들에게 특별공급이라는 이득까지 돌아가게 되어 오히려 투기를 더 조장할 우려가 있다.

3. 대토보상 현황

2002년부터 2018년까지 토지보상금을 살펴보면 사회 간접시설·국민 편의시설 등 공공사업의 시행을 위하여 국가·지방자치단체 및 정부투자기관 등이 취득한 토지는 총 2,380,371천㎡(241조7,652억원)로서 2004년부터 행정중심복합도시 및 혁신도시 건설 등에 따른 토지보상으로 급격하게 증가하였다. 수도권 택지조성이 집중적으로 시행된 2009년

16) 국토교통부, 공공주택 특별법 시행규칙 일부개정령안 입법예고, 2021.1.15.

<https://www.molit.go.kr/USR/law/m_46/dtl.jsp?r_id=7084>, 검색일: 2021.6.14

에는 216,547천㎡(297,051억원)으로 최고치를 달성한 후 감소 추세를 보이고 있다. 2018년에 공공사업의 시행을 위하여 취득한 토지는 65,683천㎡(8조5,219억원)이며, 이 중에서 중앙행정기관(정부투자기관 포함)이 41.272천㎡(4조4,066억원), 지방자치단체가 34,411천㎡(4조1,152억원)를 각각 취득하였다. 2017년도 대비 토지면적은 10.6%가 감소하였고 보상액은 9.4%가 증가하였다.¹⁷⁾ 토지보상금 지급 대상 토지는 감소하였는데 보상액이 증가되었다는 것은 그만큼 공공사업 시행을 위해 수용되는 토지 가격이 상승했다는 것을 의미한다.

〈표 III-1〉 2017년~2018년 기관별 공공용지취득 및 손실보상 현황
(단위: 천㎡, 백만원)

구 분		합 계	중앙행정기관	지방자치단체
2017	면 적	73,484	44,378	29,106
	금 액	7,787,917	3,963,576	3,824,341
2018	면 적	65,683	41,272	24,411
	금 액	8,521,969	4,406,675	4,115,294

2018년도 보상액을 보상 대상 물건별로 분류하여 보면, 토지보상 8조 5,219억원(85.37%), 지장물보상 1조1,287억원(11.30%), 영업보상 1,075억원(1.08%), 농업보상 840억원(0.84%), 어업보상 505억원(0.05%) 등이다.¹⁸⁾ 보상 대상 물건 중 토지보상이 85.37%로 가장 많은 비율을 차지하고 있어 공공사업 진행시 토지보상금이 비중이 높음을 알 수 있다.

〈표 III-2〉 2018년 기관별 공공용지취득 보상대상별 손실보상 현황
(2018. 12. 31 현재, 단위: 백만원)

구 분		합 계	토지	지장물	영업 보상	농업 보상	어업 보상	이주 대책	기 타
2018	금 액	9,982,626	8,521,969	1,128,761	107,591	84,015	5,050	80,365	54,875
	비 율	100	85.37	11.3	1.08	0.84	0.05	0.81	0.55

17) 국토교통부, 위의 보고서, 670쪽.

18) 국토교통부, 위의 보고서, 671쪽.

국토교통부에서 발행하는 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서에는 공공사업시행을 위한 손실보상 현황이 보상 대상 물건별 분류는 되어 있으나 토지보상금 지급 시 현금 보상, 채권보상, 대토보상을 구분하여 지급된 현황이 나와 있지 않다. 정부는 손실보상 중 가장 많은 비율을 차지하고 있는 토지보상금 지급 시 사업 초기에 부담이 적은 대토보상의 지급 비율을 늘리고자 하기 때문에 보상 방식별 지급 현황 자료가 추가되면 채권보상이나 대토보상이 활성화되는지에 대한 연구 자료로 활용하는 데 도움이 될 것이라고 생각한다. 2020년 국회 국토교통위원회 소속 더불어민주당 소병훈 의원(경기 광주시갑)이 LH와 서울시, 경기도 등 6개 지자체가 제출한 2007년 이후 대토보상 내역을 분석한 결과 전체 토지보상금 52조9,950억원 가운데 대토보상이 이뤄진 액수는 2조5,983억 원으로 5%에 불과했다.¹⁹⁾

공공택지개발사업 시 토지보상금의 지급방식별 비율을 알아보기 위해 2018년부터 2020년까지 진행된 수도권 공공택지개발사업 지구별 토지보상금 지급현황을 살펴보면 다음과 같다.²⁰⁾

〈표 III-3〉 2018년~2020년 수도권 사업지구별 토지보상금 지급현황

보상 년도	사업 지구	보상금 총액 (억원)	총보상 인원 (인)	평균 보상금 (만원)	전체 보상비 (A+B+C)	현금 보상비 (A)	대토 보상비 (B)	채권 보상비 (C)	현금보 상비중 (%)	대토보 상비중 (%)	채권보 상비중 (%)
18년 ~ 19년	고양장항	5,572	689	8.09	5,510	3,277	1,982	252	59.50	36.0	4.50
	서울수서 KTX(행복)	3,142	244	12.9	2,415	765	1,597	53	31.70	66.10	2.20
19년 ~ 20년	과천주암 (뉴스테이)	9,289	648	14.3	5,271	3,534	1,702	35	67.00	32.30	0.70
	남양주 진접2	5,976	580	10.3	3,723	2,965	567	191	79.70	15.20	5.10
	성남금토	4,611	392	11.8	1,574	1,522	0	51	96.70	0	3.30
	성남북정1	7,584	417	18.2	6,340	3,296	2,803	241	52.00	44.20	3.80
20년	구리갈매역 세권	8,725	672	13.0	3,319	2,378	750	191	71.60	22.70	5.70
조사지역 평균		6,414	520	12.6	4,022	2,534	1,343	145	65.50	30.9	3.60

19) 신인규, 앞의 신문기사

20) 김상진, “대토보상리츠의 특징 및 활성화 방안”, Real Estate Issue & Market Treand Vol.22, 하나자산신탁, 2020, 23쪽.

2018년부터 2020년까지 진행된 공공택지개발사업지구별 토지보상금 중 현금보상이 65.5%로 가장 많고 대토보상이 30.9%, 채권보상은 3.6%에 불과하다. 2018년 수서역세권 지구의 경우 타지역에 비해 대토보상 신청이 66%로 높은 편인데 그 이유는 대토보상권을 담보로 토지보상을 받는 피수용자들에게 현금을 먼저 지급하는 혜택을 주었기 때문이다.²¹⁾ 2007년 이후 지급된 토지보상금 중 대토보상 비율이 5% 수준인 것에 비해 2018년부터 2020년까지 수도권에서 진행된 공공택지 개발 토지보상금 중 대토보상 비율이 30.9%로 높은 이유는 정부가 여러 가지 대토보상 활성화 정책으로 대토보상을 받도록 유도한 결과로 생각된다.

2021년 현재 토지보상이 진행 중인 3기 신도시 중 하남 교산지구의 대토보상 신청 비율은 2021년 3월 31일 대토보상 접수 마감 현재 신청률은 19.46%로 집계됐다. 정부와 LH가 총 보상금액의 30%인 1조 5천억~2조를 교산 신도시 대토보상액으로 추정했으나 접수 마감 결과 실제 대토보상 신청금은 9천억에 그치는데 불과했다.²²⁾ 토지소유자들을 위해 도입된 대토보상이 부동산 개발에 대한 정보나 지식이 부족한 기존의 토지소유자보다는 발전 가능성으로 보고 보상지역에 나중에 들어온 외지인들에게 유리하다는 지적을 받고 있다. 대토보상의 경우 수용되는 토지의 보유기간별 차등을 두지 않고 토지수용 시점에 보유하고 있는 토지수용자를 대상으로 하고 있다. 오랜 기간 농사를 짓던 대부분의 원주민 토지소유자들은 자금 여력이 별로 없고 부동산 개발을 잘 알지 못하는 경우가 많기 때문에 대토보상 시점까지 기다릴 수 있는 여유가 없는 경우가 많다. 또한, 토지가 수용되고 토지보상금을 대토로 받을 경우 기존 땅을 수용할 때 양도소득세 감면 비율이 40%에 달해 현금보상(10%)보다 높고 투기 목적으로 나중에 합류한 외지인들은 자금 여력과 함께 부동산

21) 진명선, “상상 초월 ‘대토보상’... 투기 세력 먹잇감 된 3기 신도시”, 한겨레, 2020.4.19.
<https://www.hani.co.kr/arti/economy/property/991549.html>, 검색일: 2021.6.14.

22) 고승선, “하남, 교산 대토보상 신청비율 19.46%” 시티뉴스, 2021.4.1.
<http://www.ctnews.co.kr/33988>, 검색일: 2021.6.14.

개발에 대한 지식을 가지고 있는 경우가 많아 대토로 받은 단독주택용지나 근린 생활용지 등을 개발하여 부동산 개발이익까지 가져가는 경우가 발생한다. 그러므로, 대토보상에 있어 공공사업개발 시점으로부터 일정 시점을 정하여 오랜 기간 토지를 보유하고 있던 원주민 토지소유자와 보상 시점 이전에 단기간 보유한 소유자를 차별하여 대토보상을 하는 것이 필요하다고 생각된다.

IV. 대토보상 리츠의 활성화 방안

1. 대토보상 리츠의 근거

대토보상 리츠란 대토보상권과 리츠가 결합된 사업구조이다. 리츠(REITs)는 Real Estate Investment Trusts의 약자로 부동산투자신탁이라는 뜻으로 소액투자자들로부터 자금을 모아 부동산이나 부동산 관련 자본·지분(Equity)에 투자하여 발생한 수익을 투자자에게 배당하는 방식이다.²³⁾ 토지보상금 대신 개발된 토지로 받을 다수의 대토보상자들이 대토보상권을 출자하여 리츠를 설립하고 리츠가 사업을 시행한 후 수익을 투자자(대토보상자)에게 배분하는 방식으로 대토보상권을 투자목적으로 전환하는 것을 의미한다. 리츠를 설립하고 운영하기 위해서는 업무를 대신할 자산관리회사(AMC)는 리츠 운영에 전문성과 안정성을 기하기 위하여 자본금 70억원 이상, 자산운용 전문인력 5인 이상 보유 등 부동산투자회사법 제22조에 따라 인가 요건을 충족하여 국토교통부에 인가를 받아야 한다. 대토보상 리츠는 부동산투자회사법 제6조에 규정된 위탁관리 리츠로 자기자본금 3억원과 현물출자액을 자본금으로 하여, PF(프

23) 네이버 지식백과(두산백과), 리츠(REITs), <<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1204852&cid=40942&categoryId=31832>>, 검색일: 2021.6.14.

로젝트 파이낸싱)대출과 부동산 물건의 분양/임대자금으로 사업수지를 산출하고 개발사업 운용 후, 현물 출자한 주주에게 배당이익을 정산하고 청산하는 방식으로 진행된다.

정부는 공공사업을 시행함에 있어 사업 초기 자금부담이 적고 주변지가 상승의 위험이 적은 대토보상을 활성화하고 노력해 왔지만 2007년 이후 지급된 토지보상금 중 5% 정도만 대토보상을 받을 정도로 성과가 부족하자 그동안 토지수용으로 인한 손실보상 시 배제되었던 개발이익까지 기대할 수 있는 대토보상 리츠를 추진하게 되었다. 대토보상 리츠를 도입하기 위하여 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제63조 제3항에 손실보상에 대한 현금 보상의 예외 규정으로 부동산투자회사법에 따른 개발 전문 부동산투자회사에 현물출자를 허용(2010년 4월 5일 개정)과 부동산투자회사법 제26조 제3항 보상을 목적으로 제공한 토지에 대한 개발사업 투자의 특례(2015년 6월 22일) 조항을 개정하여 법적인 근거를 마련하였다.

2. 대토보상 리츠 사례

대토보상 리츠 사례는 운용 후 청산 완료, 운용 중인 경우, 사업을 준비 중인 경우로 구분된다. 대토보상 리츠의 회계기간은 1년, 반기(6개월)로 각각의 고유 특성에 맞추어 회계기간을 정한다. 사업 초기 1, 2년차인 회계기간 1, 2기에서는 이익이 산출되지 않아 현물 출자한 주주에게 배당이익이 발생하지 않는다. 대부분 회계기준 3, 4기에 배당 수익이 발생하는 사업구조를 가진다.

LH 택지개발사업의 경우, 대토보상 전체 금액 9,247억원 중 지주공동사업 등 대토 리츠 외 사업 규모는 약 93%인 8,653억원인 반면, 대토리츠 사업규모는 LH가 출자한 리츠가 509억원(전체 금액의 6%), 민간인 설립한 리츠는 85억원(전체 금액의 1%) 수준에 불과한 상황으로 매우 저조한

상황이다.²⁴⁾ 대토보상 리츠는 2010년 동탄2신도시와 하남 미사지구가 시범지구로 지정되면서 도입되었고 청산 완료된 사례는 지금까지 3건으로 동탄2제1호, 동탄2제2호, 생보대만홀딩스리츠이다. 동탄2제1호 124.6억원, 동탄2제2호 265.3억원, 생보대만홀딩스리츠 56.3억원씩의 리츠 투자 배당금이 지급되었다. 이를 연환산 배당수익률로 환산하면 각각 136.53%, 141.01%, 171.67%인 것으로 분석되어 일반 리츠보다 대토보상 리츠 배당수익률이 상당히 높게 나타난다. 운영 중인 대토보상 리츠는 3개이며, 평택고덕, 판교2지구, 하남감일지구 내에 입지하여 상가와 부대시설, 오피스텔, 상가, 근린생활시설 등을 개발하고 분양 또는 임대를 통해 매매차익(capital gain)을 실현한 후 주주에게 배당하는 구조이다. 현재 운용 중인 대토보상 리츠의 주주(명)는 호원평택(24명), 판교2밸리(3명), 하남감일(5명)으로 소수 인원으로 주주가 구성되어 대토보상 리츠의 참여가 미비한 실정이다.²⁵⁾

정부는 인천 계양, 남양주 왕숙, 하남 교산 등 3기 신도시 3곳에 대한 토지보상금 45조원 중 50%를 대토보상과 대토보상 리츠로 지급할 계획이라고 밝혔지만²⁶⁾ 3기 신도시 중 하남 교산지구와 인천 계양지구의 토지 보상 작업이 진행 중에 있으며 2021년 4월 현재 보상을 끝낸 토지 비율을 50%를 넘었고 하남 교산지구에서 대토보상 신청자가 3월말 현재 567명으로 9,000억을 해당하는 금액을 신청하였다. 이는 교산지구 전체 토지 보상 추정금액인 6조원의 15%에 해당하는 금액으로 정부의 목표치에는 많이 부족한 실적이다.

24) 장인석 외, 공생도시 건설지원을 위한 부동산금융 활용방안, 토지주택연구원, 2020, 71쪽.

25) 김상진, 앞의 논문, 24쪽.

26) 최진석/전형진, “정부, 3기 신도시 ‘대토보상’ 비율 50%로 높인다”, 한국경제, 2020.7.1. <<https://www.hankyung.com/realstate/article/202007010179>>, 검색일: 2021.6.14.

〈표 IV-1〉 대토보상 리츠 사례

구분	대토보상 리츠 주요 내용
운영후 청산 완료 사례	동탄2제1호대토리츠(2013.5~2017.6) 동탄2제2호대토리츠(2014.6~2018.10) 생보대만홀딩스리츠(2014.6~2016.11)
운영중 대토리츠 사례	호원평택고덕대토개발제1호리츠(2018.11~운영중) 판교2밸리대토개발제일호리츠(2019.11~운영중) 생보제심삼로하남감일밸솔레위탁관리리츠(2019.09~운영중)
준비중인 대토리츠 (LH한국주택토지 공사)	이천 중리지구(출자자16명, 69억원): 상업용지(4필지, 133억원), 보상착수시기: 2017.12 남양주 진접2지구(출자자48명, 437억원): 주상복합용지(2필지, 1252억원), 보상착수시기: 2019.12 구리갈매역세권지구(출자자49명, 795억원): 주상복합용지(2필지, 1,560억원), 2020년 보상착수 3기 신도시인 인천계양, 하남교산, 남양주 왕숙 - 대토리츠 출자자 모집 중 및 모집 예정

3. 대토보상 리츠의 활성화

대토보상 리츠를 활성화하기 위하여 부동산투자회사법상 설립 및 운용에 일부 특례 사항이 적용된다. 첫째, 사업의 신속성을 위해 특례 등록한 대토보상 리츠는 일반 리츠와 달리 예외적으로 영업인가 전 최소 자본금(3억원)을 갖추기 전에도 대토보상권을 현물출자를 받을 수 있도록 허용하되, 대토 리츠의 주식에 대해서는 대토 보상계약 후 3년간 전매를 제한하는 부동산투자회사법 개정안을 2021년 4월 13일에 시행하였다. 특례 등록한 대토 리츠는 일반 리츠와 달리 예외적으로 영업인가 전에도 대토보상권을 현물출자로 받을 수 있도록 허용하되, 영업인가를 받기 전에는 자금 차입·사채발행 등을 비롯한 자산의 투자 운용 행위를 제한하였다.²⁷⁾ 둘째, 사업 추진의 안정성을 확보하기 위하여 출자된 대토보상권 금액의 130%까지 대토 조성용지를 수의계약으로 확보할 수 있다. 또한 대토 보상용지 중 상업용지의 공급가격은 공급예정 가격의 120% 이내에서 확정이 가능하여 일반 개발 사업부지와 비교해보면 상

27) 법제처, 부동산투자회사법 개정이유, 2021.4.13. <<https://www.law.go.kr/LSW/lsInfoP.do?efYd=20210413&lsiSeq=231487#0000>>, 검색일: 2021.6.14.

대적으로 낮은 가격의 토지를 공급받을 수 있는 장점을 가진다. 이것은 대토보상 리츠를 통한 개발사업의 수익성을 보장하여 다수의 대토 보상자들이 대토보상 리츠에 참여하게 하기 위한 유인책이라고 할 수 있다. 셋째, 대토 보상자의 보상권을 대토 리츠에 현물출자할 경우 양도소득세 감면율을 15%에서 30%로 확대하여 채권보상 후 만기까지 보유할 경우 세제감면 혜택과 같은 수준으로 상향하였다.²⁸⁾ 대토보상 리츠에 현물출자하는 대토 보상자는 양도세 차액만 납부하면 대토 리츠에 참여할 수 있는 여건이 조성된 셈이다. 넷째, 대토보상 리츠는 부동산투자회사법에 주식의 공모의무, 주식의 분산, 주식의 상장 등의 규정에 적용받지 않아 사업 진행이 간소화되어 있다.

V. 맺음말

공공사업으로 인해 토지수용 시 현금보상을 원칙으로 하지만 사업 초기 자금부담과 토지보상금이 현금으로 지급되어 현금 유동성이 높아지고 개발 대상지 인근 지역의 지가상승과 같은 부작용이 발생하여 채권보상과 대토보상이 도입되었다. 하지만 본 연구에서 살펴본 바와 같이 토지보상을 받는 피수용자들은 현금보상을 선호하고 채권보상과 대토보상이 활성화되지 못하고 있다. 정부는 3기 신도시 토지보상에 있어 대토보상 비율을 50%까지 높이겠다는 목표를 가지고 대토보상 리츠를 적극 도입하고자 노력 중이다. 양도소득세 혜택, 협의양도인 택지 특별공급 등을 여러 가지 방법으로 토지소유자들이 대토보상을 받도록 유도하고 있지만 현재 진행 중인 3기 신도시인 하남 교산지구의 경우에도

28) 기획재정부, 2021년 경제정책방향, 2020.12.17. <https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000052891&menuNo=4010100>, 검색일: 2021.6.14.

2021년 4월 기준으로 50% 토지보상계약이 완료된 시점에 대토보상은 15% 정도로 높지 않은 편이다.

대토보상이 활성화하고자 추후에 개발이익까지 가져갈 수 있는 대토보상 리츠를 홍보하고 있지만 대토 보상시 대토로 받게 될 토지가 개발이 진행된 이후에 확정되기 때문에 어떤 토지를 받을지 모르는 불확실성 존재하고 대토보상권을 출자하여 개발사업을 진행한 후 이익금을 배당하겠다는 대토보상 리츠 사업은 완료된 사례가 3개에 불과하기 때문에 토지소유자들의 신뢰를 얻기 어렵다고 생각된다. 대규모 자금이 투입되어야 하는 부동산 투자를 유동화하여 주식처럼 투자할 수 있도록 만든 일반부동산 리츠도 아직 활성화되어 있지 않은 상황에서 대토보상 리츠를 선택하게 하려면 무엇보다 사업이 안정적으로 진행될 수 있다는 믿음과 현금 보상보다는 높은 수익을 얻을 수 있는 사업구조를 제시해야 한다. 토지소유자들이 현금보상을 받아 타 부동산에 재투자를 해서 얻을 수 있는 수익보다 대토보상 리츠에 투자했을 때 얻을 수 있는 수익이 더 안정적이고 높다고 판단되어야 대토보상 리츠가 활성화될 수 있을 것이다.

그러기 위해서는 첫째, 대토보상 리츠 시행사의 안정적인 사업 진행에 대한 신뢰성이 필요하다. 대토보상 리츠의 시행사인 자산관리회사의 자본금 기준이 70억원 이상으로 높은 편이지만 사업이 제대로 진행되지 않았을 때 최소 수익률 보장이나 공공사업을 진행하는 LH와 같은 공공기관이 일정 수익률을 보장해서 매수해 주는 방식과 같은 안전장치가 필요하다고 생각한다. 둘째, 토지소유자들이 생소한 대토보상 리츠 사업을 이해할 수 있도록 정부 차원에서의 홍보방안을 만들고 상설 상담창구를 만들 필요가 있다고 생각한다. 셋째, 대토보상권의 출자 후 전매제한이 금지되었지만 대토보상권을 확보를 위한 시행사들의 위법적인 행위를 단속하여 대토보상을 활성화하기 위해 부여되는 특례 조항들이 효과적으로 시행되도록 노력해야 한다. 대토보상 리츠는 도입된 사례가 별로

없고 사업을 진행해본 자산관리회사도 매우 부족하기 때문에 대토보상 리츠를 통해 공공사업 시행의 자금부담 감소와 토지 소유자들의 효율적인 손실보상이 진행되기 위해서는 앞으로 다수의 대토보상 리츠 사업이 진행되면서 성과분석을 통해 제도를 개선하고 발전시켜나가는 것이 필요하다고 생각된다.

참고문헌

1. 단행본

- 국토교통부, 2019년도 국토의 계획 및 이용에 관한 연차보고서, 2019.
- 장인석/신협섭/송기욱/오정민, 공생도시 건설지원을 위한 부동산금융 활용방안, LH토지주택연구원, 2020.
- 최민아/김미숙/윤정란/윤나영, 현금대체보상 활성화를 위한 제도 개선 연구, LH토지주택연구원, 2014.

2. 학술지

- 김상진, “대토보상리츠의 특징 및 활성화 방안”, Real Estate Issue & Market Treand Vol.22, 하나자산신탁, 2020, 20-28쪽.
- 류인자, “대체지보상의 내용과 문제점”, 법학논총 제21호, 국민대학교 법학연구소, 2008, 153-177쪽.
- 양승혜, “토지보상에 대한 연혁적 고찰”, 토지보상법연구 Vol.19, 한국토지보상법연구회, 2019, 1-23쪽.

3. 신문기사

- 고승선, “하남, 교산 대토보상 신청비율 19.46%”, 시티뉴스, 2021.4.1.
<<http://www.ctnews.co.kr/33988>>, 검색일: 2021.6.14.
- 김대훈, “3기 신도시 보상금, 2만7천명에 50조”, 한국경제신문, 2020.12.13.
<<https://www.hankyung.com/economy/article/2020121334781>>, 검색일: 2021.6.14.
- 김유리, “공익사업 토지 수용시 양도세 전액 감면…한도도 폐지”, 한국세

정신문, 2020.12.14. <<https://www.taxtimes.co.kr/mobile/article.html?no=247602>>, 검색일: 2021.6.14.

신인규, “50조원대 토지보상금, 부동산 시장 재유입 우려”, 한국경제TV, 2020.10.4.. <<https://www.wowtv.co.kr/NewsCenter/News/Read?articleId=A202010040039>>, 검색일: 2021.6.14.

진명선, “상상 초월 ‘대토보상’… 투기 세력 먹잇감 된 3기 신도시”, 한겨레, 2020.4.19. <<https://www.hani.co.kr/arti/economy/property/991549.html>>, 검색일: 2021.6.14.

최진석/전형진, “정부, 3기 신도시 ‘대토보상’ 비율 50%로 높인다”, 한국경제, 2020.7.1. <<https://www.hankyung.com/realestate/article/202007010179i>>, 검색일: 2021.6.14.

4. 전자 자료

국토교통부, “공공주택 특별법 시행규칙 일부개정령안 입법예고”, 2021.1.15. <https://www.molit.go.kr/USR/law/m_46/dtl.jsp?r_id=7084>, 검색일: 2021.6.14.

국토교통부, “2021년 표준지 공시지가(안) 보도자료”, 2020.12.23. <https://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?lcmspage=1&id=95084957> 검색일: 2021.6.14.

기획재정부, “2021년 경제정책방향”, 2020.12.17. <https://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_0000000000028&searchNttId1=MOSF_0000000000052891&menuNo=4010100>, 검색일: 2021.6.14.

네이버 지식백과(두산백과). “리츠 (REITs)”, <<https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1204852&cid=40942&categoryId=31832>> 검색일: 2021.6.14.

법제처, “공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제정이유”, 2003.1.1. <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=129834&ancYd=20020204&ancNo=06656&efYd=20030101&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>>, 검색일: 2021.6.14.

_____, “공익사업을 위한 토지의 취득 및 보상에 관한 법률 제63조 개정”, 2007.10. <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?lsiSeq=80968&ancYd=20071017&ancNo=08665&efYd=20071017&nwJoYnInfo=N&efGubun=Y&chrClsCd=010202&ancYnChk=0#0000>> 검색일: 2021.6.14.

_____, “부동산투자회사법 개정이유”, 2021.4.13. <<https://www.law.go.kr/LSW//lsInfoP.do?efYd=20210413&lsiSeq=231487#0000>> 검색일: 2021.6.14.

5. 기타

국토교통부, 2021년 표준지 공시지가(안) 보도자료, 2020.12.23.

이인범, “보상금 지급방법에 관한 고찰”, 제5회 보상관련 한일 합동 세미나, 한국감정평가협회, 2007, 8-20쪽.

한국감정평가협회, 토지보상평가지침, 2018.2.28. 전면개정.

헌법재판소 2010. 12. 28. 선고 2008헌바57 결정.

[Abstract]

A Study on the Payment Method of Land Compensation for Public Development Projects

– Focused on Land Compensation and Land Compensation REITs –

Bang, Hee-Kyung*

Jang, Kyo-Sik**

Article 61 of the Land Compensation Act requires the implementer of the project to compensate for losses incurred by individuals (landowners or related persons) due to the implementation of public projects by public institutions such as the state or local governments. In principle, compensation for losses should be paid in cash, except as otherwise expressly provided for in other laws. When land compensation is paid, the government has tried to revitalize cash alternative payment methods such as bond compensation and land compensation, as the side effects of reinvestment into nearby areas and rising land prices are issued. However, bond compensation is difficult to cash in for a certain period of time and the yield is not high, so the ratio paid in bonds is not high because the inmates do not prefer it. Also, there is a problem with equity as absentee shareholders are supposed to be compensated with bonds. Some land compensation methods are compensated with land developed after public projects are carried out instead of cash, but this method was not activated because it is more advantageous to reinvest cash compensation in other real estate when land prices rise. In response, the government is actively

* Lead Author : Doctoral students, Department of Urban Regeneration, Graduate School of Konkuk University

** Corresponding Author : Professor, School of Law, Konkuk University

introducing alternative land compensation REITs, which can even earn development profits from public projects, to reduce the burden of raising land compensation and prevent further increases in surrounding real estate. This study seeks to examine the current status of land compensation payments in public projects and explore problems and alternatives according to the compensation method.

[Key Words] Public Works, The Land Compensation Act, Land Compensation, Loss Compensation, Land Compensation, Land Compensation REITs