

택지개발사업의 주민이주대책 개선방안 연구

A Study on Improved Measures for Relocation of Residents in Housing Site Development Projects

김 정 열* · 김 중 진**

kim, jeong yeol · Kim, Jong Jin

目 次

I. 서 론	2. 평가기준의 설정 및 모형구축
1. 연구의 배경 및 목적	3. 모형의 변수설명
2. 연구의 방법 및 범위	IV. 분석결과
3. 선행연구	1. 주민이주대책요인별 중요도분석
II. 이주대책에 관한 이론적 고찰	2. 주민이주대책 발전방안
1. 이주대책의 제도적 의의	V. 결 론
2. 이주대책의 수립과 실시	〈abstract〉
III. 분석방법 및 모형구축	〈참고문헌〉
1. 계층분석과정 의사결정방법의 개념	

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

Approaching from the perspective of recovering the living environment, this study attempts to seek various support measures including the physical compensation for expropriated residents who are deprived of community living environment in the process of housing site development. This study has the objective of suggesting a constructive measures for the relocation plan.

(2) RESEARCH METHOD

In relation to previous studies, the study reviews laws, regulations, case laws and related theories including literature study to draw factors for relocation measures. The study attempts to draw effective relocation measures for the residents using importance analysis by each factor through expert brainstorming process and analytic hierarchy process (AHP).

* 주 저 자 : 전주대학교 일반대학원 부동산학 박사과정 수료, 119nara119@hanmail.net

** 교신저자 : 전주대학교 부동산학과 교수, 부동산학박사, jongjinkim66@hotmail.com

▷ 접수일(2014년 3월 11일), 수정일(1차: 2014년 4월 21일, 2차: 2014년 4월 27일), 게재확정일(2014년 5월 20일)

(3) RESEARCH FINDINGS

The findings from analyzing factors of relocation measures using AHP in expert group showed that the conventional compensation methods of substitute compensation and monetary compensation scored the highest points. This is comparable to the local government's support measures or taxation supports, which scored relatively low points. These government measures were introduced with the purpose to expand the unbalanced conventional compensation measures and to take measures for recovery of living in the long term perspective, however the measures showed to have low awareness or low direct display effect of compensation.

2. RESULTS

These compensation measures are not sufficient for the residents to maintain the previous living standard or environment. Besides, there's high probability that living environmental problems in relation to settlement of secured living or job may occur. Besides, regarding the sense of loss caused by community separation, it would need to improve the compensation factors to provide relocating residents with economic, social, cultural and psychological security, to enable them to return to their previous lifestyle and to recover their community-organic relationship.

3. KEY WORDS

- housing site development project, relocation measures, analytic hierachy process, living environment, life reconstruction measures

국문초록

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률”을 일반법으로 하는 현행 이주대책은 이주자택지, 이주주택, 이주정착금 등 기존의 보상 방식에 따르고 있는데 이는 단순한 물질적 보상에 그치고 있어 종전의 생활 상태를 회복시키기 위해 시행되는 이주대책의 취지가 제 역할을 하지 못하고 있다.

따라서, 현재는 이주대책대상자들을 보다 조속하게 종전 생활 상태로 복귀시킬 수 있는 다양하고 현실적인 보상 요인들의 시행이 필요한 시점이라고 할 수 있다.

이에 본 연구는 사업시행자나 이주대책대상자에게 점증하는 보상의 실시에 따르는 긍정적인 효과로써 사업시행의 원활과 이주자들의 만족도를 지향하고 현재의 상황에 적합하도록 보상 요인을 선별하고 전문가들을 상대로 계층 분석적 의사결정방법(AHP)을 사용하여 이주대책 보상요인의 중요도를 분석함으로써 이주대책의 발전적 방안을 제시하였다.

핵심어 : 생활보상, 이주대책, 계층분석적 의사결정방법, 생활환경, 생활재건조치

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

현행 “공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 “토지보상법”으로 칭함)” 제78조제1항에 의한 이주대책 수립은 시행령에서 가구 수가 10호 이상인 경우로 제한하고 있으며, 이주민을 정착시키기 위해 이주택지 조성이나 이주주택 공급 또는 이주 정착금 지급을 주된 내용으로 하고 있다.

택지개발에 관한 보상 법률에서는 생활기반을 상실하게 되는 개발예정지역 안의 주민들이 일상생활에 차질 없이 복귀할 수 있도록 이주대책의 수립과 실시를 의무화하고 있다. 하지만 공익사업의 실시로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위한 이주대책이 각 개별사업의 목적과 상황에 따라 주민을 위한 이주대책의 수립 및 시행되는 것이 아니라 대부분 “토지보상법”이 정하는 바에 따라 이를 준용하여 대책을 수립·실시하고 있어 다분히 소극적이고 수동적인 방편에 그치고 있다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 생활환경의 회복이라는 측면에서 접근하여 공동체 생활환경을 박탈당한 피수용자인 주민들에게 물리적인 보상 이외의 다양한 지원 방안을 모색하고자 하며, 이주대책의 발전적인 방안을 제시하는데 연구의 목적이 있다.

2. 연구의 방법 및 범위

본 연구는 선행연구와 관련하여 법률, 판례, 문헌연구를 비롯한 관련 이론을 검토하여 이주대책 요인들을 추출하고 전문가 브레인스토밍 과정을 거쳐 계층분석적 의사결정방법

(AHP)에 의해 요인별 중요도 분석을 통해 효율적인 이주대책 방안을 도출하고자 한다.

최근에는 제78조의2(공장의 이주대책 수립 등)를 신설하여 이주대책의 보상범위를 주거용 건축물만이 아닌 공장 건축물까지 확대하고 있으나 본 논문에서는 주거용 건축물을 제공하여 생활의 근거지를 상실하는 자에 대한 이주대책을 연구범위로 한정한다.

또한, 토지보상법을 비롯한 각 개별법에서 보장하고 있는 이주대책과 이에 대한 문제점을 구체적으로 분석하여 보다 효율적인 이주대책 방안을 제시하기 위해 현행 이주대책을 대물보상, 현금보상, 조세지원, 지자체지원으로 분류하여 연구하고자 한다.

3. 선행연구

주종천¹⁾은 손실보상의 새로운 영역에 대한 문제점을 파악하고 보상법체계의 정비 및 합리적인 법제도의 개선방안을, 이병홍²⁾은 보상저항의 주된 원인을 도출하여 공익사업 추진에 따른 손실보상의 내용과 행정에 관한 개선사항 및 그 우선순위를 파악하고, 대체지 지구제도입과 보상평가방법의 법제화, 대토보상의 공급가격 인하, 전매제한 완화, 공급방법의 명문화, 보상금 예치제 도입과 장기저리 융자지원 및 주택알선 등의 이주대책 지원프로그램 구축을 손실보상만족도 향상 방안으로 제시하였다.

김승중 외 4인³⁾은 생활보상에 대한 체계적이고 종합적인 연구로 생활보상제도의 전반적인 개선방안을 제시하였고, 지대식 외 3인⁴⁾은 우리나라의 취약한 이주 및 생활대책의 개선과 대토제공의 확대 등 보상방법의 다양화를 통해 토지보상체계의 장단기 개선방안을 체계적으로 분석하였다.

1) 주종천, “손실보상의 새로운 영역에 대한 법제도적 개선에 관한 연구”, 서울시립대학교대학원 박사학위논문, 2008, p.3.

2) 이병홍, “공익사업 손실보상만족도 향상 방안에 관한 연구”, 대구대학교대학원 박사학위논문, 2013, p.4.

3) 김승중 외 4인, “공정사회구현을 위한 개발사업의 생활보상제도 정비방안 연구”, 국토연구원, 2011-57, 제2-22호, p.5.

4) 지대식 외 3인, “공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상체계 개선 연구”, 국토연구원, 2006-27, 제2-22호, p.3.

이상민⁵⁾은 이주대책과 생활안정조치의 유기적 결합 정착 및 합리적이고 공평한 보상금 산정기준을 제시하고 생활보상의 입법화와 관계기관 간 협조체계와 효율적 연계 운영 체계 구축을 연구하였고, 박용한⁶⁾은 ‘공영개발사업의 맞춤형보상에 관한 연구’에서 맞춤형보상의 기본방향 정립의 필요성과 개선방향을 분석하였으며, 김용호⁷⁾는 ‘공익사업에 따른 손실보상제도에 관한 연구’에서 손실보상제도를 정당보상의 차원에서 연구·검토하였다.

이상과 같이 선행연구의 대부분은 보상제도와 법률체계의 개선과 손실보상 만족도 향상, 보상체계의 다변화 등의 차원에서 개선방안을 모색하고자 하는 방향으로 이루어지고 있음을 알 수 있다.

본 논문에서는 대물보상이나 현금보상에 편중되어 있는 현행 이주대책방법으로는 이주대책대상자의 생활재건조치를 효율적으로 보장하기 어려운 현실을 직시하고, 생활재건조치와 ‘인간다운 생활’을 위한 보상을 목표로 다양한 영역의 이주대책 요인을 추출하여 실증분석을 통해 개선방안을 제시하였다는 점에서 선행연구와 차별화를 두었다.

II. 이주대책에 관한 이론적 고찰

1. 이주대책의 제도적 의의

이주대책은 공익사업의 실시로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 대하여 종전과 같은 생활 기반이 유지되고 조속히 일상생활이 안정·정

착될 수 있도록 하기 위하여 토지보상법에서 사업시행자의 부담 하에 수립·실시를 의무로 하고 있으며,⁸⁾ 이주대책대상자들에게 종전의 생활 상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주기 위하여 마련된 제도이다.

‘사업시행자의 이주대책 수립·실시의무와 이주대책의 내용에 관하여 규정하고 있는 토지보상법 제78조 제1항과 제4항은 당사자의 합의 또는 사업시행자의 재량에 의하여 그 적용을 배제할 수 없는 강행법규’라는 게 대법원 판례⁹⁾의 입장이다.

이주대책을 강행법규로 판단한 점은, 이주대책을 공익사업으로 인해 주거용 건축물을 잃게 되는 자가 종전 생활을 회복하여 인간다운 생활이 보장될 수 있도록 생활보상의 일환으로 정책적인 배려에서 마련된 제도¹⁰⁾라고 하였던 종전 대법원 판례에 비하면 상당히 진일보한 판결이라고 할 수 있다.

이에 반해 헌법재판소는 이주대책은 헌법 제23조 제3항에 규정된 정당한 보상에 포함되는 것이라기보다는 이에 부가적인 조치로서 국가의 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도라는 입장이다. 따라서 이주대책의 실시 여부는 입법자의 입법정책적 재량의 영역에 속하므로 토지보상법 시행령 제40조 제3항 제3호가 이주대책의 대상자에서 세입자를 제외하고 있는 것이 세입자의 재산권을 침해하는 것이라 볼 수 없다¹¹⁾고 판결하고 2012년 3월 이 사건에 대한 재심에서 부적법각하판결을 한 이후 현재까지 구체적인 판단자료가 나와 있지 않은 상태이다.

토지보상법은 공익사업에 필요한 토지 등을 협의 또는 수용에 의하여 취득하거나 사용

5) 이상민, “생활보상에 있어서 이주대책에 관하여”, 서강대학교대학원 석사학위논문, 2010, pp.140~141.

6) 박용한, “공영개발사업의 맞춤형보상에 관한 연구”, 강원대학교 대학원 박사학위논문, 2007, p.156.

7) 김용호, “공익사업에 따른 손실보상제도에 관한 연구”, 경원대학교 대학원 박사학위논문, 2010, p.2.

8) 류해웅, 신수용보상법론, 부연사, 2012, p.520.

9) 대법원 2011. 6. 23. 선고 2007다63089, 63096 전원합의체 판결.

10) 대법원 2003.7.25 선고 2001다57778 판결.

11) 헌재 2006. 2. 23. 선고 2004헌마19 결정.

함에 따른 손실 보상에 관한 사항을 규정함으로써 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리의 증진과 재산권의 적정한 보호를 도모함을 목적으로 하고 있으므로 공익사업에 의해 생활의 근거를 상실하게 되는 피수용자에 대한 이주대책은 당연히 강행 법규적 성격을 갖는다고 할 수 있다.

2. 이주대책의 수립과 실시

1) 이주대책 대상자

(1) 이주대책 수립 대상자

토지보상법 제78조제1항에 따라 이주대책대상자가 이주대책 수립 대상이 되며 국토교통부령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자의 가구 수가 10호 이상인 경우에 수립·실시한다고 규정하고 있다.¹²⁾

이주대책 수립대상자는 기준일 이전부터 보상계약체결일 또는 수용재결일까지 당해 사업지구 안에 가옥을 소유하고 계속하여 거주한 자(기준일 이전부터 당해 사업지구내 가옥을 계속 소유하고 사업지구 내에 계속 거주하고 있는 자를 포함한다)로서 당해 사업에 따라 소유 가옥이 철거되는 자로 규정하고 있다¹³⁾.

만일 토지소유자와 주거용 건축물의 소유자가 다른 경우에는 주거용 건축물의 소유자만이 그 대상이 되며 1989년 1월 24일 이전 무허가건물의 소유자도 그 대상이 된다¹⁴⁾.

한편, 대법원은 관할 행정청으로부터 건축허가를 받아 택지개발사업구역 안에 있는

토지 위에 주택을 신축하였으나 사용승인을 받지 않은 주택의 소유자도 그 건축물이 건축허가와 전혀 다르게 건축되어 실질적으로는 건축허가를 받은 것으로 볼 수 없는 경우가 아니라면 구 공익사업법 시행령 제40조 제3항 제1호에서 정한 무허가건축물의 소유자에 해당하지 않는다는 이유¹⁵⁾로 이주대책대상자에 포함된다고 판단하고 있어 그 대상자의 범위를 확대하여 해석하고 있음을 알 수 있다.

(2) 이주대책대상자 제외

대상자가 허가를 받거나 신고를 하고 건축 또는 용도변경을 하여야 하는 건축물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축 또는 용도변경을 한 건축물의 소유자, 해당 건축물에 공익사업을 위한 관계 법령에 따른 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일 까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자, 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자는 이주대책대상자에서 제외한다고 규정을 명문화하고 있다.¹⁶⁾

이에 대하여 대법원은 주거환경개선지구내 주거용 건축물의 소유자로서 위 사업으로 인하여 건설되는 주택에 관한 분양계약을 체결한 자들은 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 해당하지 않는다고 판단하여 이에 대한 법 규정을 뒷받침하고 있다¹⁷⁾.

또한, 헌법재판소도 토지보상법 시행령 제40조 제3항이 이주대책대상자에서 세입자를 제외하는 것은 이주대책을 국가의 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도로서 세입자의 재산권과 평등권을 침해하는 것이라 볼 수 없다고 판단하면서 이주대책은 헌법 제23조 제

12) 토지보상법 시행령 제40조제2항.

13) LH, 이주 및 생활대책 수립지침 제7조.

14) 토관 58342-452, 2005. 1. 17.

15) 대법원 2013.8.23. 선고 2012두24900 판결.

16) 토지보상법 시행령 제40조제3항.

17) 대법원 2012.3.15. 선고 2011다31393 판결.

3항에 규정된 정당한 보상에 포함되는 것이 아니라는 점과, 소유자와 세입자는 생활의 근거의 상실 정도에 있어서 차이가 있는 점, 세입자에 대해서 주거이전비와 이사비가 보상되고 있는 점을 고려할 때 세입자 제외는 타당하다¹⁸⁾고 하였다.

그러나 장기 세입자의 경우에 공익사업의 시행으로 인해 생활의 근거를 상실하는 정도는 소유자와 별반 차이가 없으므로 장기 세입자에게 소유자와 동일한 이주대책을 보장해 줄 수는 없더라도 현재와 같은 주거이전비와 이사비 정도 보상에만 그치는 것은 재산권과 평등권·행복추구권 등에서 논란의 소지가 있다고 본다.

2) 이주대책의 방법

(1) 이주대책수립 방법

사업시행자는 이주대책을 수립하려면 미리 관할 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다¹⁹⁾. 또한, 사업시행자는 이주대책기준을 정하여 이주대책대상자 중에서 이주대책을 수립·실시하여야 할 자를 선정하여 그들에게 공급할 택지 또는 주택의 내용이나 수량을 정할 수 있고 이를 정하는 데 재량을 가지므로, 이를 위해 사업시행자가 설정한 기준은 그것이 객관적으로 합리적이 아니라거나 타당하지 않다고 볼 만한 다른 특별한 사정이 없는 한 존중되어야 한다²⁰⁾고 하였다.

한편, 사업시행자는 이주대책이 수립되면 이에 따라 10호 이상이 이주할 수 있는 이주단지조성사업을 실시하여야 하며, 이주단지를

조성하기 위해서는 이주대책에서 정한 토지를 토지소유자로부터 매수하여야 한다.

이주대책은 이주자 택지의 공급, 이주자 주택의 공급, 이주정착금의 지급, 어느 하나의 방법에 의하여 수립하며²¹⁾ 이주대책의 실시에 따른 주택지의 조성 및 주택의 건설에 대하여는 주택법에 의한 국민주택기금을 우선적으로 지원하여야 한다²²⁾.

(2) 이주정착금 지급

사업시행자는 이주대책을 수립·실시하지 않거나 이주대책대상자가 이주정착지가 아닌 다른 지역으로 이주하려는 경우에는 이주대책대상자에게 이주정착금을 지급하여야 한다²³⁾. 여기에 이주대책 수립대상자 중 이주자 택지 또는 주택을 공급받을 권리를 포기하고 이주정착금의 지급을 요청한 자나 이주대책 수립대상자이면서 이주자 택지 또는 주택 공급 대상에서 제외된 자에 대하여는 이주정착금을 지급하여야 한다²⁴⁾.

도시정비법상 주택재개발사업의 현금청산대상자로서 현금청산에 관한 협의가 성립되어 사업시행자에게 주거용 건축물의 소유권을 이전하는 자에 대하여는, 현금청산에 관한 협의가 성립되지 아니하여 공익사업법에 의하여 주거용 건축물이 수용되는 자와 마찬가지로 공익사업법을 준용하여 사업시행자가 이주정착금, 주거이전비 및 이사비를 지급하여야 한다²⁵⁾. 이에 이주정착금은 당해 건물을 철거할 수 있는 때에 지급함을 원칙으로 한다. 다만 이주자택지의 공급시기 등과 관련하여 필요하다고 인정되는 경우에는 그 전에 이를 지

18) 헌재 2006. 2. 23. 선고 2004헌마19 결정.

19) 토지보상법 제78조제2항.

20) 대법원 2010. 3. 25. 선고 2009두23709 판결.

21) 이주 및 생활대책 수립지침 제6조.

22) 토지보상법 제78조제3항.

23) 토지보상법 시행령 제41조.

24) LH, 이주 및 생활대책 수립지침 제21조제1항.

25) 대법원 2013. 1. 16. 선고 2012두34 판결.

급할 수 있다²⁶⁾.

3) 이주대책의 법령 및 문제점

(1) 이주대책의 법령

공공의 필요에 의해 재산권이 수용·사용 또는 제한되는 경우 그에 대한 보상은 법률로써 하도록 규정된 헌법에 근거하여 손실보상에 관한 일반법이라고 할 수 있는 토지보상법과 각 개발사업에 따른 개별법이 제정되어 생활보상제도를 구현하고 있다.

헌법 제23조 제3항에 따른 정당한 보상의 의미에 대한 판례의 입장은 원칙적으로 피수용재산의 객관적인 재산 가치를 완전하게 보상하여야 한다는 완전보상을 뜻하는 것²⁷⁾으로서 그 보상의 시기나 방법에 어떠한 제한이 가해져서도 아니 된다는 취지이다²⁸⁾.

토지보상법 제78조 등에 따르면 이주대책이란 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자를 위하여 미리 관할 지방자치단체의 장과 협의하여 이주정착지(이주대책의 실시로 건설하는 주택단지를 포함)에 대한 도로, 급수시설, 배수시설, 그 밖의 공공시설 등 통상적인 수준의 생활기본시설을 포함하여 보상계획을 수립하고 시행하는 것을 의미한다.

재산권이 수용되고 생활의 근거지를 상실하는 피수용자에게 정당한 보상을 하기 위하여 개별법률에서 기존의 재산권에 대한 보상 외에 생활보상 등으로 보상범위를 확장·확대하고 있지만 완전한 생활재건조치를 도모하기에는 아직도 역부족이라고 판단된다.

(2) 이주대책의 문제점

토지보상법에서는 이주대책으로 이주정착

지와 이주주택, 이주정착금, 이사비용 등을 규정하고 있으며 각 개별법률에서도 이주대책에 관한 규정은 대동소이하다. 즉 이주정착지나 이주주택과 같은 대물보상, 이주정착금이나 이사비와 같은 현금보상 위주로 이주대책을 수립·실시하고 있다.

사업시행자가 이주대책을 수립하려면 미리 관할 지방자치단체의 장과 협의하여야 하는데 현행 보상법제로는 지자체의 역할과 책임을 효과적으로 활용하기 어려운 실정이다.

또한 이주대책을 위해 증액된 보상금이 순수한 목적에 기여하는 것이 아니라 도리어 개발을 빙자한 사행성 투기로 소진되는 사례²⁹⁾도 발생하고 있다.

현행 보상법제로는 사업시행자와 지자체, 이주대책대상자와 지역주민들이 미래지향적인 이주대책 수립·실시에 대한 협력체계를 구축하기가 어렵다. 기존의 보상체계가 이주대책을 사업시행자와 이주대책대상자간의 단편적인 관계에서 설정하였기 때문에 '재산상태'가 아닌 '생활상태'를 회복시키기 위해 시행되는 이주 대책의 취지³⁰⁾가 현행 보상법제와 괴리될 수밖에 없다.

Ⅲ. 분석방법 및 모형구축

1. 계층분석과정 의사결정방법의 개념

계층분석적 의사결정방법(AHP)은 계층적 분석과정 또는 방법이며 분석적 계층화 과정이라고 해석할 수 있다. 이는 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소간의 쌍대비교에 의한 판단을 통하여 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자 하는 하나의 의사결정

26) LH, 이주 및 생활대책 수립지침 제21조제2항.

27) 대법원 2001. 9. 25. 선고 2000두2426 판결.

28) 헌법재판소 1990. 6. 25. 선고 89헌마107 결정.

29) 신안신문, <http://sanews.co.kr>, 2008. 12. 01

30) 주관수, "이주대책 이론에 대한 비판적 고찰", 도시행정학보, 한국도시행정학회, 2007, 제20권, p.202.

방법론이다. AHP는 이론의 단순성 및 명확성, 적용의 간편성 및 범용성이라는 특징으로 인해 여러 의사결정분야에서 널리 응용되어 왔으며 이론구조 자체에 관해서도 활발한 연구가 진행되고 있다.

2. 평가기준의 설정 및 모형구축

본 연구는 효율적인 이주대책 방안을 연구하기 위하여 전문가를 대상으로 합리적이며 효율적인 방안을 도출하고자 현재 시행되는 대책들을 중점으로 군집화 하여 계층을 구조화하고 모형의 틀을 구축하기 위하여 브레인스토밍 과정에서 연구자를 포함한 부동산학 박사5명, 건설사 대표, 법무사, 공인중개사 등 총 9명의 전문가를 구성하여 1, 2차에 걸쳐 계층분석에 필요한 요소 선정에 대한 의견을 교환하고 효율적인 이주대책을 위한 측정요인들을 추출하였다.

그리고, 부동산학 교수 5명, 부동산학 박사 28명 등 총 33명의 부동산 전문가에게 이주대책요인을 이메일로 조사하였으며, 대분류 4항목, 소분류 17항목의 모형을 구축하였다.

본 연구에서의 사용된 계층의 모형도를

〈표 1〉과 같이 구성하였다.

3. 모형의 변수설명

〈표 1〉의 이주대책 모형에서 선정된 17개의 세부항목변수에 대하여 〈표 2〉에서 구체적인 설명을 하였다.

IV. 분석결과

1. 주민이주대책 요인별 중요도 분석

본 연구는 효율적인 이주대책 방안에 대하여 토지보상법 및 개별법률 등에 적용되고 있는 이주대책 요인들을 추출하고 사업시행자와 피보상자들의 원만한 협의와 만족을 위한 대책을 연구하기 위하여 부동산 전문가들을 대상으로 AHP를 활용한 대분류, 중분류, 세부항목으로 구분하여 요인별 중요도를 분석하였다.

1) 대분류 항목의 중요도

대분류 항목의 상대적 중요도 조사 분석

〈표 1〉 이주대책 모형



〈표 2〉 이주대책 방안 변수 설명

변 수	내 용
이주정착지 조성, 공급	이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자의 가구 수가 10호 이상인 경우에 수립·실시(토지보상법시행령 제40조제2항)
주택특별공급	사업지구 안에 가옥을 소유하고 있는 자 또는 세입자로서 이주하게 되는 자에 대하여 일반 분양 또는 임대가격으로 주택을 특별 공급(토지보상법 시행령 제40조제2항, 산업입지 및 개발에 관한 법률 제46조의2)
국민임대주택 임시사용	택지개발사업 등의 시행을 위하여 철거되는 가옥의 소유자 및 세입자들로 하여금 국민임대주택을 임시 사용할 수 있도록 운영(도시 및 주거환경정비법 제36조제1항)
대체농지	이주대책대상자가 농업을 계속하려는 경우 알선(기업도시개발특별법 제14조제7항, 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령 제35조제1항, 주한미군기지이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법 시행령 제21조)
이주정착금	이주대책을 수립·실시 아니하는 경우나 이주정착지가 아닌 다른 지역으로 이주하려는 경우 지급(토지보상법 시행령 제41조, 동법 시행규칙 제53조, 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령 제15조제2항)
이농·이어비	농·어민이 공익사업의 시행으로 인하여 영위하던 농·어업을 계속할 수 없게 되어 다른 지역으로 離鄉할 때 받는 보상금(토지보상법 제78조제6항, 동법 시행규칙 제56조)
주거용 건축물 최저보상특례	현재 평가한 금액이 5백만원 미만인 경우 그 보상액을 5백만원으로 하는 것으로 최저 보상금액을 보장(토지보상법 시행규칙 제58조제1항)
주거용 건축물 가산금	당해 공익사업시행지구 밖의 지역에서 매입하거나 건축하여 소유하고 있는 주거용 건축물이 그 보상일 부터 20년 이내에 다른 공익사업시행지구로 편입되는 경우(토지보상법 시행규칙 제58조제2항)
연금식 지급	보상금을 적립하면 국가가 관장하는 사회보장 연금제도처럼 일정한 소득을 안정적으로 보장해준다.
취·등록세 감면 및 분납	공용수용으로 대체 취득하는 토지에 대하여 취득세 감면 및 분납 가능
양도소득세 감면	보상받은 토지에 차등적 양도소득세 감면
지방세 감면	대체 취득 부동산에 대한 지방세 감면
생활기본시설 설치	이주정착지에 대한 생활기본시설에 대해 사업시행자와 지자체가 연계하여 시설 설치(토지보상법 제78조제4항)
이주자지원기금 마련	이주자들의 소득 및 공공·사회복지를 위한 기금 마련
주민협의체 운영 및 구성	이주대책 시행 이후에도 이주대책대상자들과 지역주민들이 안정적인 생활재건조치를 도모할 수 있도록 노력하는 공동체(신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법, 토지보상법 제82조, 폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률 시행령 제18조)
직업훈련	전업 및 취업을 희망하는 경우 직업훈련 알선(신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법 제54조제3항, 주한미군기지이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법 제33조제5항)
보상협의시 법률대리인제도	이주대책에 대하여 문의한인 이주대책대상자들을 위해 지자체에서 법률대리인 선임을 중개·알선하는 제도

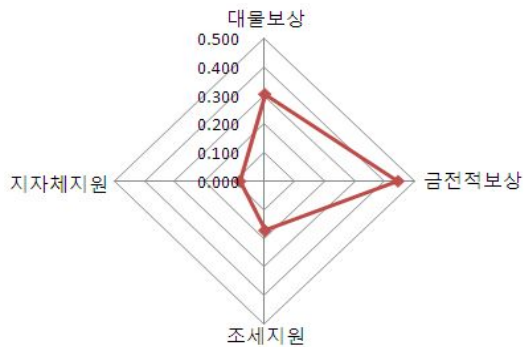
은 응답자들의 설문결과를 토대로 평가 기준 간의 중요도를 대물보상, 금전적 보상, 조세 지원, 지자체지원 요인 항목별로 분석한 결과 대분류항목은 〈표 3〉과 같이 금전적 보상이

0.442로 가장 높은 중요도를 나타내고 있으며 대물보상 0.304, 조세지원 0.172, 지자체지원 0.083의 순으로 나타났다.

지자체의 지원이나 조세의 지원은 대물보

〈표 3〉 대분류 항목의 중요도

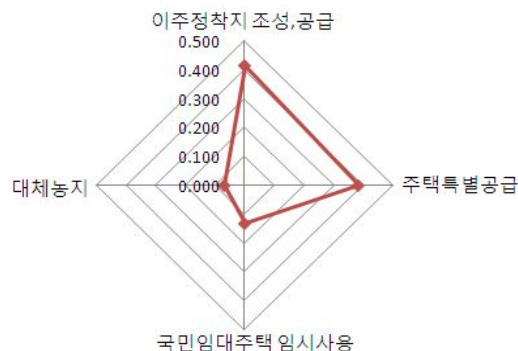
대분류 항목	가중치
대물보상	0.304
금전적보상	0.442
조세지원	0.172
지자체지원	0.083



상이나 금전적 보상과 같은 즉각적이고 즉물적인 보상이 아니라 보상의 효과가 나타나는 데는 후자의 보상방법에 비해 다소 장기간의 시일이 소요되는데다 간접적인 지원이라는 점에서 전문가집단으로부터 상대적으로 낮은 평가를 받은 것으로 판단된다.

〈표 4〉 대물보상지원 중요도

중분류	분류 항목	중요도
대물보상 지원	이주정착지 조성 및 공급	0.415
	주택 특별공급	0.384
	국민임대주택 임시사용	0.132
	대체농지	0.069



따라서, 현재로서는 대물보상이나 금전적 보상 같은 현실에 안주할 수 있는 이익을 선호하고 있으나 생활환경 유지라는 장기적인 안목의 보상체계 구축의 필요성을 인지할 필요가 있다.

2) 중분류 항목의 중요도

(1) 대물보상지원

대물보상지원에서는 〈표 4〉와 같이 이주정착지 조성 및 공급이 0.415로서 가장 높게 나타났으며, 주택특별공급이 0.384, 국민임대주택 임시사용은 0.132, 대체농지 0.069의 순으로 나타났다.

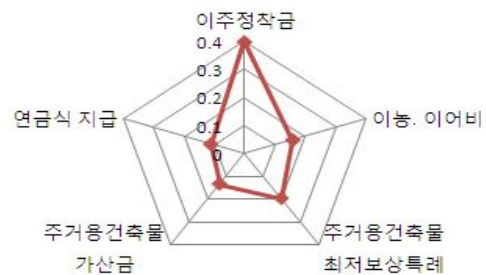
대물보상지원의 분류항목에서 일반적으로 대체농지의 선호도가 가장 높을 것으로 예상해 볼 수 있었으나 설문은 정반대의 결과도출되었다. 이는 장기적인 대안보다 현실적인 대안을 선택하기 때문으로 판단된다.

(2) 금전적보상 지원

금전적보상 지원 분야에서는 〈표 5〉와 같

〈표 5〉 금전적보상 지원 중요도

중분류	분류 항목	중요도
금전적 보상 지원	이주정착금	0.400
	이농·이어비	0.160
	주거용건축물 최저보상특례	0.196
	주거용건축물 가산금	0.133
	연금식 지급	0.111



이 이주정착금이 0.400로 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 주거용 건축물 최저보상특례 0.196, 이농·이어비 0.160, 주거용 건축물 가산금 0.133, 연금식 지급 0.111로 나타났다.

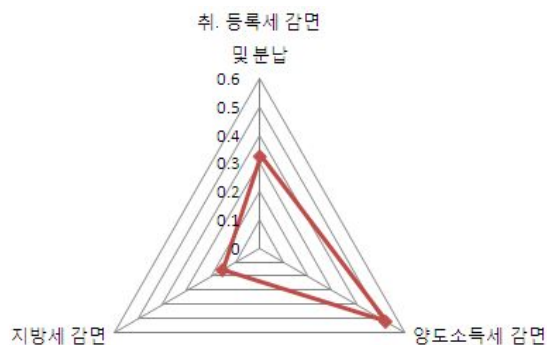
이러한 결과는 이주정착금이 일괄 지급방식으로 현금으로 보상된다는 측면에서 가장 선호되기 때문인 것으로 보이며, 보상금을 연금식으로 지급하는 것이 고령화 사회로의 진입에 있어서 노후대책의 일환으로 일정한 수익을 보장하는 의미있는 수단으로 판단되나 이에 대한 인식은 높지 않은 것을 알 수 있다.

(3) 조세지원 분야

조세지원 분야는 <표 6>과 같이 양도소득세 감면 0.521로 가장 높게 나타났으며, 취·등록세 감면 및 분납 0.324, 지방세 감면 0.155 순으로 나타났다. 세금부문에서는 양도소득세액이 차지하는 비중이 다른 세액에 비하여 크게 높기 때문에 양도소득세 감면에 가장 큰 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 그러나 취·등록세 감면 또한 이주자들이 선호하게 되는 방안으로 해석될 수 있다.

<표 6> 조세지원 분야 중요도

중분류	분류 항목	중요도
조세지원 분야	취·등록세 감면 및 분납	0.324
	양도소득세 감면	0.521
	지방세 감면	0.155



(4) 지자체지원

지자체지원은 <표 7>과 같이 이주자 지원기금 마련이 0.353으로 가장 높게 나타났으며, 다음으로 생활기반시설 확충 0.309, 주민협의체 운영 및 구성 0.168, 보상협의시 법률대리인제도 0.103, 직업훈련 0.068의 순으로 나타났다.

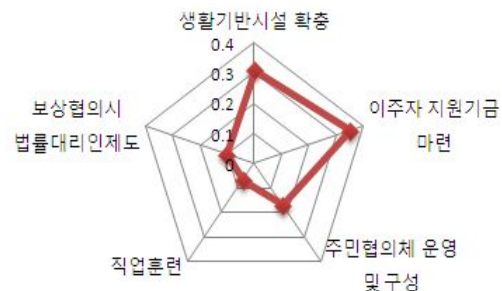
지자체지원은 공익사업으로 인한 현행법상 지자체의 역할이 다소 부족한 실정이다. 피보상자들을 위한 보상협의시 법률대리인제도는 점증하는 보상 관계에서 필요성이 커지고 있지만 이주자를 위한 지원기금 마련이 우선순위로 선택된 것은 다보장을 추구하여 생활의 안정책을 강화하기 위한 선택으로 판단된다.

3) 세부항목의 중요도

AHP 분석결과에 있어서 각 대분류와 중분류의 분석도 중요하지만 각 세부항목의 중요도 또한 합리적이며 효율적인 의사결정을 하는데 있어서 의미가 있다.

<표 7> 지자체지원 중요도

중분류	분류 항목	중요도
지자체	생활기반시설 확충	0.309
	이주자 지원기금 마련	0.353
	주민협의체 운영 및 구성	0.168
	직업훈련	0.068
	보상협의시 법률대리인제도	0.103

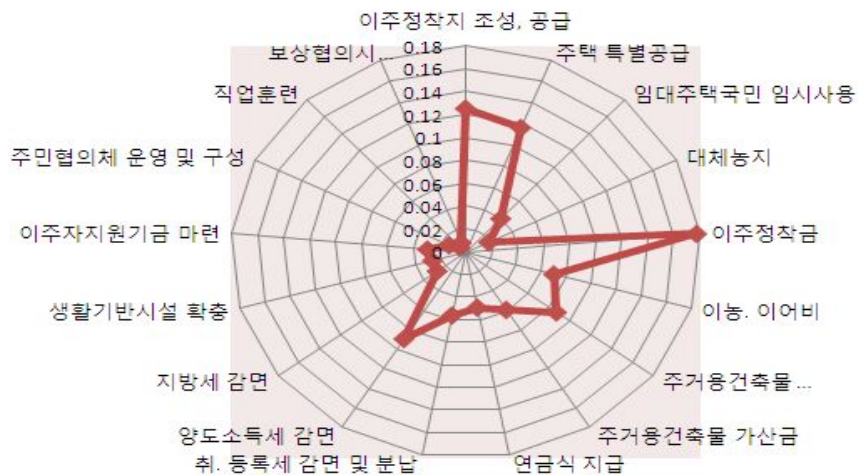


〈표 8〉은 효율적인 이주대책의 17개 세부항목 중요도 분석결과에서 가장 중요한 항목들은 이주정착금 0.177, 이주정착지 조성, 공급 0.126, 주택 특별공급 0.117, 양도소득세감면 0.089, 주거용건축물 최저보상특례 0.087 순으로 가장 높게 나타났으며 이는 대

물보상이나 금전적인 보상에 부합된 현실을 반영하고 있다고 판단된다. 그리고, 이주자지원기금 마련 0.029, 지방세 감면 0.027, 생활기반시설 확충 0.026, 대체농지 0.020, 주민협의체 운영 및 구성 0.014, 보상협의시 법률대리인제도 0.009, 직업훈련 0.006의

〈표 8〉 세부항목의 중요도

중분류	분류항목	중요도	세부항목에 대한 중요도
대물보상 지원	이주정착지 조성, 공급	0.415	0.126
	주택 특별공급	0.384	0.117
	임대주택국민 임시사용	0.132	0.040
	대체농지	0.069	0.020
금전적보상 지원	이주정착금	0.400	0.177
	이농·이어비	0.160	0.070
	주거용건축물 최저보상특례	0.196	0.087
	주거용건축물 가산금	0.133	0.059
	연금식 지급	0.111	0.049
조세지원 분야	취·등록세 감면 및 분납	0.324	0.056
	양도소득세 감면	0.521	0.089
	지방세 감면	0.155	0.027
지자체 지원	생활기반시설 확충	0.309	0.026
	이주자지원기금 마련	0.353	0.029
	주민협의체 운영 및 구성	0.168	0.014
	직업훈련	0.068	0.006
	보상협의시 법률대리인제도	0.103	0.009



순으로 낮은 중요도를 나타냈다.

세부항목 분석에서도 경제적지원 방안들을 우선순위로 하고 있으나 생활환경의 유지와 정신적인 보상으로 확대되는 시점에서는 이주대책 제도에 중점을 둔 포괄적이며 구체적인 보상방법의 현실화에 대한 노력이 필요할 것으로 보인다.

2. 주민이주대책 발전방안

전문가집단을 상대로 계층분석적 의사결정 방법을 사용하여 이주대책의 요인들을 분석한 결과 기존의 보상방법인 대물보상 방법과 금전적보상 방법이 가장 높은 점수로 나타났다. 이는 편중된 기존의 보상방법을 확장하고 장기적인 안목에서 생활재건조치를 위한 지원책으로 등장시킨 지자체의 지원이나 조세의 지원이 인지도나 보상의 직접적 과시효과가 절감된다는 점에서 상대적으로 낮은 점수를 받고 있는 것과 비교된다.

즉, 대물보상 중 이주정착지 조성·공급과 주택특별공급의 중요도가 0.799를 차지하고 있다는 점은 주택을 생활의 공간이 아닌 주거의 공간으로 인식하는 데서 오는 고정관념과 재테크의 수단으로 인식하고 있기 때문으로 판단된다. 따라서 생활재건조치의 의미도 단순히 물리적인 주거공간의 확보와 재테크의 수단이 아니라 정신적인 생활의 안정이라는 측면에서 접근할 필요성이 있다는 점을 인식하게 한다.

이에 비해 보상금의 연금식 지급이나 보상협의회 법률대리인제도, 주민협의체 구성·운영 등에 대한 평가는 비교적 낮은 편이지만 이는 보상금 일시지급으로 인한 피해를 줄임과 동시에 이주대책이 생활근거지 상실과 공동체 단절로 인해 공황상태의 이주대책대상자들에게 공동체 기능의 회복을 통한 정신적 보상의 역할도 할 수 있는 요인들로서 점증하는 미래지향적인 중요 요소로 자리 잡아가는 것이 중요하다고 판단된다.

그 외에 대물보상지원 요인으로 제시한 국민임대주택임시사용과 대체농지는 낮은 점수를 받았지만 이주대책대상자로 하여금 단기간에 보상협의를 종료하고 이주택지나 이주주택을 공급받는 방법보다는 정신적 회복을 서서히 도모하여 생활을 재건할 충분한 시간을 확보할 필요가 있다는 점에서 의미가 있는 보상방법이라고 할 수 있다.

또한, 주민협의체 구성과 운영은 사업시행자와 행정청 및 지자체, 이주대책대상자, 지역주민 모두가 협력하여 바람직하고 합리적인 이주대책이 수립·실시되어 이후로도 이주대책대상자가 안정적으로 생활을 재건할 수 있는 네트워크 협력체계의 자양분이라고 할 수 있다. 또한 이주 이후에 발생할 수 있는 다양한 문제들에 대한 선제적 대응조치로서의 역할을 할 수 있을 것이다.

한편, 보상협의회 법률대리인선임제도는 이주대책에 대하여 문외한인 이주대책대상자들을 위해 지자체에서 법률대리인 선임을 중개·알선하는 제도이다. 이는 보상협의회 이주대책대상자가 개발지역 현황을 정확히 파악하고 있는 법률대리인의 도움을 받는다면 사업시행자와 이주대책대상자 사이에 힘의 균형이 유지되어 합리적인 보상결과를 도출할 수 있을 뿐만 아니라 사업의 원활한 착수에도 도움이 될 수 있을 것이며 양자 모두에게 이로운 제도가 될 것이다.

그러므로, 보상의 효과가 단기간에 현출되는 것보다는 생활재건을 위한 '선 대책 후 보상'이 구현될 수 있도록 중요도 요인과 추가적인 사항 외에도 지속적인 연구를 통하여 수립·시행하는 것이 장기적으로 사업시행자와 이주대책대상자 모두에게 이익이 될 수 있다. 현재의 편중된 보상방법보다 다변화되고 다양화된 이주대책대상자의 요구를 수용하고 사업시행자의 원활한 사업의 수행을 고려할 수 있는 방법으로는 개발지역의 특성을 고려하고 수립하여야 한다.

V. 결 론

현재 우리나라에서 시행하고 있는 이주대책에 있어서는 단기적인 보상방법으로 완전한 보상을 위한 협의에서 대물보상과 현금보상을 증액하여 이주대책의 의미보다는 이익을 배가시켜주는 것 외에는 더 이상의 의미를 찾아보기가 어려운 한계가 있다.

이에 본 연구는 문헌연구와 전문가들의 의견을 수렴하여 이주대책대상자들에 대한 기존의 보상방법이 헌법상 규정된 공공필요에 의한 재산권의 공권적 침해에 대한 정당한 보상으로 합리적이고 효율적인지를 분석하여 문제점이 도출되면 이에 대한 대안적 해결방안을 전문가 브레인스토밍을 통해 이주대책요인을 추출하고 계층분석적 의사결정방법(AHP)을 활용하여 제시하고자 하였다.

보상요인 선호도에서 실질적인 주민협의체 운영 및 구성, 직업훈련, 보상협의회 법률대리인제도와 같은 미래 지향적이며 지속적인 관리의 필요성이 요구되는 대안보다 이주정착금, 이주정착지조성·공급, 주택특별공급 등 실리에 입각한 현실적인 대안을 선택하는 결과를 얻었는데, 전자의 경우 그 효과가 나타

나는데 장기적인 관점에서 계획의 요구되다 보니 물리적인 보상인 대물보상이나 현금보상과 같은 전형적이고 일반적인 보상방법에 대한 단기적인 선호도가 더 높게 나타났다. 즉, 기존의 보상 요인에 새로운 보상 요인을 추가하여 제도를 수립하는 일보다는 기존 방식의 대물보상과 현금보상을 위주로 선호하는 것으로 나타났다.

그러나 이러한 보상방법들은 종전의 생활수준이나 환경 이상을 유지하기에는 미흡하여 이주 후 생활안정 정착이나 직업 등 환경적인 사후 문제점들이 발생할 가능성이 높다. 또한, 지역공동체 분화의 상실감은 이주대책대상자들에게 공동체의유기적인 관계를 회복하여 종전의 생활로 원만히 복귀할 수 있는 경제적·사회문화 및 정신적 안정화를 모색할 수 있는 보상 요인의 개선이 필요 할 것으로 판단된다.

마지막으로 현행의 편중된 보상방법보다는 이주대책대상자의 다양한 요구를 수용하고 사업시행자의 이해관계도 고려할 수 있는 보상방법을 꾸준히 모색하여 연령별·지역별 등 개발지역의 특성과 현실에 맞는 보상방법을 추진할 수 있는 보상 요인에 대한 실질적이며 구체적인 연구 개발이 후속되어야 할 것이다.

參考文獻

- 김동희, 행정법 I, 박영사, 2010.
- 류혜웅, 신수용보상법론 제6판(전정판), 부연사, 2012.
- 박균성, 행정법론(상), 박영사, 2010.
- 박윤훈, 최신행정법강의(상), 박영사, 2009.
- 이상규, 신행정법론(상), 법문사, 1994.
- 조근태, 계층분석적 의사결정, 동현출판사, 2003.
- 조근태, 네트워크 분석적 의사결정, 동현출판사, 2005.
- 김용호, “공익사업에 따른 손실보상제도에 관한 연구”, 경원대학교 대학원박사학위 논문, 2010.
- 김상규, “손실보상에서의 정당보상에 관한 법적 연구” 서울시립대 대학원 박사학위 논문, 2009.
- 김승종 외 4, “공정사회 구현을 위한 개발사업의 생활보상 제도 정비 방안 연구”, 국토연구원, 2011-57, 제2-22호.
- 김혜성, “공익사업 간접손실보상제도의 개선 방안에 관한 연구”, 전주대학교 대학원 박사학위 논문, 2012.
- 김혜숙 외 2인, “주택재개발사업 구역내 세입자의 주거이전비”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제55집.
- 윤덕범 · 전광섭, “도시재정비촉진사업 세입자 보상에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제51집.
- 이용훈, “부동산개발사업의 갈등관리에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집.
- 이병홍, “공익사업 손실보상만족도 향상 방안에 관한 연구”, 대구대학교대학원 박사학위논문, 2013.
- 이상민, “생활보상에 있어서 이주대책에 관하여”, 서강대학교대학원 석사학위논문, 2010.
- 박용한, “공영개발사업의 맞춤보상에 관한 연구”, 강원대학교 대학원 박사학위 논문, 2007.
- 박용한 · 김진, “공익사업의 시행에 따른 생활보상 고찰”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제53집.
- 박정일, “토지수용에 따른 보상제도 개선방안에 관한 연구”, 원광대학교 대학원 박사학위 논문, 2008.
- 송상열 · 이우성, “택지개발사업의 대토보상확대를 위한 제도개선방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제48집.
- 주종천, “손실보상의 새로운 영역에 대한 법제도적 개선에 관한 연구”, 서울시립대학교 대학원 박사학위 논문, 2008.
- 전광식, “공익사업의 시행에 따른 이주대책 및 생활대책”, 사법논집, 법원도서관, 2009, 제49집.
- 지대식 외 3, “공익사업의 원활한 수행을 위한 토지보상 체계 개선 연구”, 국토연구원, 2006-27, 제2-22호.
- 최승원, “생활보상의 개념과 헌법적 근거”, 공법연구, 한국공법학회, 1998, 제26집.