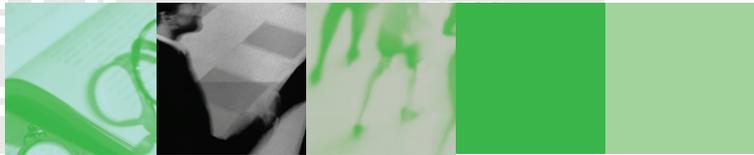


National Assembly Research Service



공공개발사업 지구 내에서의 보상금관련 불법행위 실태 및 근절방안

국회입법조사처

현장조사보고서 제6호

**공공개발사업 지구 내에서의
보상금관련 불법행위
실태 및 근절방안**

국회입법조사처

경제산업조사실 국토해양팀

입법조사관 김상욱

Tel: 788-4603/Fax: 788-4609

E-mail: sukim@assembly.go.kr

요 약

2008년 이후 토목 및 건축사업의 공공부문 발주규모가 급격하게 증가하고 있다. 정부가 시행하는 토목 및 건축 사업이 국가경제에서 차지하는 비중이 큰 만큼, 공공개발사업 지구 내에서 공공개발사업은 효과적이고 엄격하게 진행되도록 관리할 필요가 있다. 그러나 언제인가부터 공공개발사업 지구에서 보상금을 좀 더 많이 수령하고자 하는 불법행위들이 성행하고 있으며, 특히 최근의 보금자리주택 사업지구에서도 유사한 불법행위가 발생하고 있어 이에 대한 대책마련이 시급하다.

불법행위에 의해 발생하는 보상비용으로 인한 국가재정의 낭비를 막고 보상금의 지급이 해당 개발 지역의 집값 상승의 원인이 되지 않게 하기 위해서는 불법행위의 발생 원인을 분석하여 대책을 마련할 필요가 있다. 이 같은 인식하에서 본 보고서는 공공개발사업 지구 내에서 발생하는 불법행위의 유형과 불법행위 단속 시의 애로사항 등을 조사하여 불법행위를 근본적으로 방지할 수 있는 정책적 대안을 제시하고자 한다.

공공개발사업과 관련된 보상금 지급 절차는 「택지개발촉진법」과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에서 규정하고 있으나 최근에는 개별 사업을 위한 특별법에 따라 보상금 지급이 이루어지기도 하므로, 여러 관련 법률에서 규정하고 있는 불법행위 단속에 관한 규정을 조사하였다.

불법행위의 단속과 관련하여 현장에서 발생하는 애로점을 알아보기 위해서는 현재 단속이 진행 중에 있는 보금자리주택 사업 지역 중 하나인 경기도 고양원흥지구를 현장 방문하였다.

또한 혁신도시와 관련해서는 2006년 불법행위 단속 및 감시가 수행되었던 충청북도 혁신도시를 방문하여 당시의 불법행위 기록 및 보상금 지급현황 등을 현장 조사하였다. 혁신도시에 대한 구체적인 보상금 지급 현황, 행위제한

시점, 지장물 조사의 시작시점과 완료시점 등 분석에 필요한 자료는 한국토지주택공사 혁신도시사업처로부터 취득하여 조사를 수행하였다. 특히 이 조사를 통해 행위제한 시점일부터 지장물 조사 시작일 사이의 기간을 단축할수록 불법행위 발생의 여지가 감소할 가능성이 크다는 사실을 발견할 수 있었다.

본 보고서에서는 이와 같은 조사결과를 바탕으로 불법행위의 단속에 있어서의 효율성 증진 방안과 관련 법 개정을 통한 불법행위 근절 방안을 다음과 같이 제시하였다.

불법행위 근절을 위한 법 개정 방안으로 ① 관련 법률간 행위제한 시점의 일치 ② 지장물 조사의 조기실시 ③ 기존 건축물 대장의 적극적인 활용 ④ 행위제한 이전에 건축이 허가된 건축물을 행위제한 이후에 신축 시 그 규모의 제한 ⑤ 수도권과 지방의 불법행위 유형특성을 고려한 단속 ⑥ 단속내용의 기입과 보존 및 단속 정보의 공유의 여섯 가지 대책을 제시하였다.

단속의 효율성 증진 방안으로 ① 행정집행을 위한 인적·물적 지원의 추가 ② 연고지 주민과의 불가피한 마찰을 피하기 위한 단속공무원의 지자체간 교차 파견 ③ 타 개발지역에서 반복적으로 보상금을 수령한 사람에 대한 지속적인 추적관리의 세 가지 대책을 제시하였다.

차 례

□ 요약

I. 조사개요 / 1

1. 조사배경 및 목적 1
2. 조사지역의 선정 3
3. 조사개요 4

II. 보상금지급과 관련된 불법행위의 유형 / 6

1. 「택지개발촉진법」에 의한 불법행위 6
2. 「공익사업보상법」에 의한 불법행위 9
3. 특별법에 의한 불법행위 14
4. 공공개발사업의 절차와 불법행위 시점 15

III. 보금자리주택 시범지구에서의 단속현황 및 문제점 / 17

1. 보금자리주택 사업의 개요 및 단속현황 17
2. 경기도 고양원흥 시범지구의 단속현황 및 문제점 19
3. 경기도 하남미사 시범지구의 단속현황 및 문제점 26

IV. 혁신도시사업에서의 단속현황 및 문제점 / 29

1. 혁신도시사업의 개요 및 단속현황 29
2. 지장물 조사 기간과 보상금간의 관계 분석 35

V. 개선방향 및 결론 / 39

1. 불법행위의 근절을 위한 법적 정비 방안 39
2. 불법행위 단속의 애로점 개선을 위한 방안 42

□ 참고문헌

표 차례

[표 1] 자료의 조사를 위해 선정된 지역	4
[표 2] 경기도 고양원흥 시범지구의 단속현황	22
[표 3] 광주·전남 혁신도시 지구에서의 불법행위 단속현황	30
[표 4] 8개 혁신도시 지역을 대상으로 수집된 기본자료	35
[표 5] 상관분석을 위한 자료의 재구성	36

그림 차례

[그림 1] 공공부문 중 토목 및 건축부문의 수주추이	1
[그림 2] 보상금의 지급 추이	2
[그림 3] 공공개발사업의 일반적인 보상협의 절차	16
[그림 4] 보금자리주택사업의 현황	18
[그림 5] 비닐하우스로 위장하고 있는 무허가 건축물	20
[그림 6] 무허가 건축물의 내부 모습	21
[그림 7] 무허가 건축물의 철거 광경	21
[그림 8] 충북 혁신도시 지구 중 일부에 대한 정밀항공사진	33
[그림 9] 「택지개발촉진법」에 의한 행위제한을 경고하는 안내문	33
[그림 10] 면적당 지장물 보상금과 경과일수의 관계	37

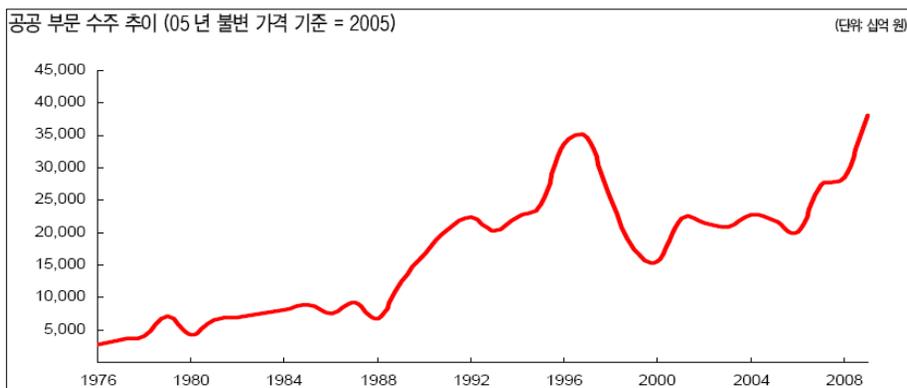
I. 조사개요

1. 조사배경 및 목적

정부가 추진하고 있는 신도시 개발사업, 택지개발 사업, 혁신도시 사업, 기업도시 사업 등과 같은 공공개발사업 중 토목과 건축 등 공공부문에 대한 발주규모는 <그림 1>과 같이 1976년 이후 지속적으로 증가하다가 1997년에 36조원을 기록하며 정점에 이른 이후 급격히 감소하였으나, 2008년 이후 다시 증가하고 있다. 특히 2009년 9월에는 보금자리주택 시범사업이 시행되는 등 정부에서 추진하고 있는 여러 가지 공공부문 사업으로 인하여 발주규모가 꾸준한 증가세를 보이고 있다.

정부가 대규모 공공개발사업을 추진하는 것은 단기적으로는 건설경기의 활성화에서부터 중장기적으로는 국가경쟁력 확보에 이르기까지 수많은 이유가 있겠지만, 우리나라의 경우 1995년~2006년 평균 건설업 비중은 GDP대비 약 18%로 OECD 평균인 9.1%의 거의 두 배인 것을 보면, 건설업이 우리나라 국가 경제에 미치는 영향은 상당히 크다는 것을 알 수 있다.

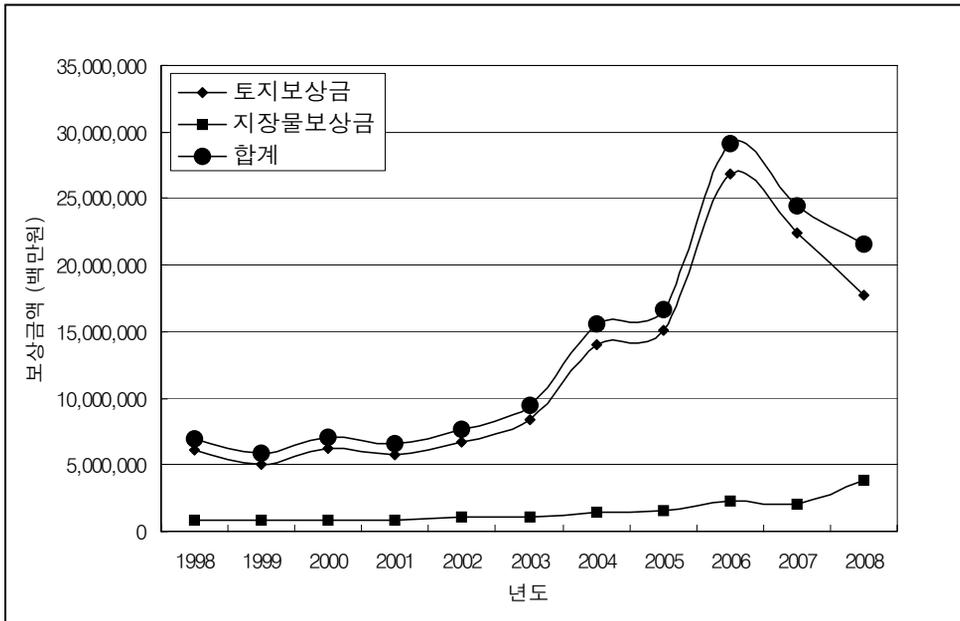
[그림 1] 공공부문 중 토목 및 건축부문의 수주추이



자료: 통계청

또한 최근의 발주규모의 증가에 따라 공공부문에서의 보상금 지급 규모는 <그림 2>에서 나타난 바와 같이 2007년 이후 다소 감소하기는 했지만, 2006년에는 약 30조원에 이르러 1998년의 6.7조원에 비해 무려 약 4.5배 이상 증가되었다.

[그림 2] 보상금의 지급 추이



자료: 국토해양부 (영업, 농업, 어업, 이주대책 및 기타 보상비용은 제외)

이와 같이 토목 및 건축 등 공공개발사업의 활발한 추진과 국가의 보상금 지급액의 급증 속에서 언제인가부터 국가로부터 보상금을 좀 더 많이 수령하고자 하는 불법적인 행위가 많아지고 있는 형편이다.

특히 2009년 9월부터 시행되기 시작한 정부의 보금자리주택사업 예정 지구에서도 유사한 불법행위가 발생되고 있으나 아직까지 불법행위에 대한 체계적인 조사가 실시되지 않고 있는 바, 이에 대한 실태조사를 통해 현 제도의 문제점을 면밀히 파악하여 시급히 개선 방안을 마련하는 것이 보금자리주택사

업의 성공적 수행을 위해서도 무엇보다 중요하다고 할 것이다.

이런 측면에서 본 보고서는 공공개발사업 지구에서 더 많은 보상금을 받고자 행해지는 불법행위의 유형을 비롯하여 불법행위 단속방법, 불법행위의 법적 정의, 및 단속에 있어서의 애로사항 등을 조사하고, 이러한 불법행위를 근본적으로 방지할 수 있는 정책적 대안을 제시하는 것을 목적으로 하였다.

2. 조사지역의 선정

이번 현장조사는 공공개발사업 지구에서 추가적인 보상금 수령과 관련된 불법행위의 실태를 파악하고 해결책 제시를 위하여 두 가지 방향에서 주안점을 두어 조사를 진행하였다.

첫째, 비교적 최근에 개발지역으로 지정되었기 때문에 아직 보상이 개시되지 않아 현재도 불법행위가 이루어지고 있을 가능성이 큰 지역을 선정하여 불법행위의 단속 실태, 현황, 애로사항 등의 현장 단속에 중점을 둔 조사를 수행하였다. 이와 관련해서는 2009년 10월, 보금자리주택 사업지역으로 지정되어 사업이 진행 중인 서울강남, 서울서초, 고양원흥, 하남미사 시범지구 중 고양원흥과 하남미사의 두 개 시범지구를 조사지역으로 선정하였다.

둘째, 이미 관련 법률에 따라 보상협의를 끝나 보상금 지급이 거의 완료된 지역을 선정하여 보상금의 지급내역 및 지급시기 등을 조사함으로써, 법령에서 규정하고 있는 주요 절차의 적정성을 검토하였다.

보상금의 적용기준에 일관성이 있고, 사업시행자가 동일해야 보상금 및 보상시기에 따른 분석결과를 얻을 수 있을 것이므로 이를 위하여 2005년부터 사업이 계획되어 현재 거의 100%의 보상실적과 약 10%의 부지조성률을 보이고 있는 혁신도시 사업의 대상지역을 조사지역으로 선정하였다. 다만, 혁신도시의 경우 사업시행자가 한국토지주택공사인 지역만을 조사대상지역으로 선정하였다.

이와 같이 두 가지 목적에 따라 선정된 조사지역은 <표 1>에서 보는 바와 같다.

[표 1] 자료의 조사를 위해 선정된 지역

사업구분	사업지구 명칭	시행자
보금자리주택	경기도 고양원흥 지구	한국토지주택공사
	경기도 하남미사 지구	한국토지주택공사
혁신도시	대구 혁신도시 지구	한국토지주택공사
	울산 혁신도시 지구	한국토지주택공사
	광주·전남 혁신도시 지구	한국토지주택공사
	강원 혁신도시 지구	한국토지주택공사
	충북 혁신도시 지구	한국토지주택공사
	전북 혁신도시 지구	한국토지주택공사
	경북 혁신도시 지구	한국토지주택공사
	경남 혁신도시 지구	한국토지주택공사
	제주 혁신도시 지구	한국토지주택공사

주: 부산 혁신도시 지구는 부산도시공사가 사업시행자임을 감안하여 제외하였음

3. 조사개요

가. 조사내용

조사계획의 수립단계에서는 조사내용으로 최근 5년간 진행된 여러 가지 공공개발사업의 리스트와 사업의 특징을 조사하였으며, 아울러 최근 5년간 국토해양부가 불법행위의 단속을 위한 계획을 홍보하기 위해 발행한 보도 자료 등과 국민권익위원회(2009), 국가청렴위원회(2008), 감사원(2007)에서 발행한 보고서를 조사하였다.

이러한 조사 내용을 바탕으로 현재 단속이 진행되고 있는 보금자리주택 사업지역을 선정하였고, 경기도 고양원흥지구 및 하남미사지구의 현황을 포함한 최근 불법행위의 유형, 두 지역의 지역적 특성, 단속 활동 기록일지, 행정

집행 결과, 단속업무에 있어서의 애로사항 등의 내용을 조사하였다.

또한 혁신도시 사업의 경우에는 보금자리주택 사업지역에서 조사한 단속 업무에 관련된 내용 이외에도 토지보상비, 지장물 보상비, 행위제한 시점일, 지구지정주민 공람공고일, 보상계획 열람일, 지장물 조사 시작일 등에 대한 내용을 각각의 사업지구에 대해 조사하였다.

나. 조사방법

보금자리주택 사업지역(경기도 고양원흥 지구 및 하남미사 지구)과 한국토지주택공사가 사업시행자로 되어 있는 혁신도시 사업지역 중 각각 1개 지구는 현장 답사를 통한 조사를 시행하였으며, 나머지 지구의 경우는 각각 해당 지방자치단체 및 한국토지주택공사의 담당자와 전화 조사를 통해 자료를 수집하였다.

하남미사 지구의 경우 지구 내 불법행위가 거의 발생하지 않고 있다는 전화조사 결과를 참고하여 경기 고양원흥 지구에 대한 현장 답사를 실시하였다. 경기 고양원흥 지구는 경기도 고양시 덕양구청이 관할 지방자치단체이므로 해당 구청 현장 단속반의 도움을 받아 현장을 방문 조사하였다.

혁신도시의 경우 2006년 불법행위 단속 및 감시에 관한 내용이 언론에 보도된 바 있는 충북 혁신도시를 방문하여 당시의 불법행위 기록 및 보상금 지급현황 등을 조사하였다. 또한 나머지 혁신도시들에 대해서는 보상금 지급 현황, 행위제한 시점, 지장물¹⁾ 조사의 시점 및 완료시점 등 분석에 필요한 해당 자료를 한국토지주택공사 혁신도시 사업처로부터 제출받아 관련된 조사 및 분석을 수행하였다.

1) 지장물(地裝物)이란, 공공개발사업 지구의 토지 위에 존재하는 건축물, 공작물 등의 각종 시설물, 입죽목, 농작물 등의 물건 중 당해 공공개발사업의 수행을 위해 직접 필요하지 않은 물건을 의미함

II. 보상금지급과 관련된 불법행위의 유형

우리나라의 공공개발사업은 주로 「택지개발촉진법」에 따라 사업 절차가 추진되며, 그에 따른 보상은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 「공익사업보상법」)의 규정에 따라 진행되는 것이 일반적이다. 그런데 최근의 주요 택지개발사업이나 도시 개발사업은 「공공기관 지방 이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」(이하 「혁신도시특별법」)이나 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」(이하 「보금자리주택특별법」)과 같이 특별법을 제정하여 해당 사업을 진행하는 경우가 있으므로, 반드시 분석하고자 하는 사업에 대한 특별법의 존재 여부를 먼저 파악할 필요가 있다.

본 절에서는 일반적으로 적용할 수 있는 「택지개발촉진법」과 「공익사업 보상법」에서 규정하고 있는 보상금과 관련된 불법행위에 관한 규정들을 먼저 알아본 후, 보금자리주택 사업 및 혁신도시 사업과 관련된 두 가지 특별법에서 규정하고 있는 행위제한 등의 불법행위와 관련된 사항을 조사하였다.

1. 「택지개발촉진법」에 의한 불법행위

국토해양부장관은 「택지개발촉진법」 제3조에 의하여 필요한 경우에는 「주택법」 제7조제1항의 규정에 의한 택지수급계획이 정하는 바에 따라 택지를 집단적으로 개발하기 위하여 필요한 지역을 예정지구로 지정할 수 있으며, 「택지개발촉진법」 제7조제1항에 의한 1) 지방자치단체 2) 한국토지주택공사 3) 지방공기업법에 의한 지방공사 및 4) 「주택법」 제9조에 따른 등록업자는 예정지구의 지정을 제안하여 국토해양부장관에게 검토를 요청할 수 있다.

그러나 국토해양부장관은 위에서 언급한 택지를 집단적으로 개발하기 위

한 예정지구의 지정 이전에 「택지개발촉진법」 제3조의3²⁾에 의하여 반드시 해당 내용을 공고하여 주민 및 관계전문가 등의 의견을 들어야 한다(주민 등의 의견청취). 즉 택지의 집단적인 개발 예정 지구는 사실상 주민 등의 의견청취 시점부터 민간에게 관련 정보가 전달되고 그 이전에는 개발에 대한 비밀이 유지되어야 한다. 그러므로 이와 같은 점을 반영하여 「택지개발촉진법」 제6조³⁾에서는 행위제한 등을 규정하면서 주민 등의 의견청취를 위한 공고 이후에는 해당 지역 및 예정지구안에서의 건축물의 신축, 공작물의 설치, 토지의

- 2) 「택지개발촉진법」 제3조의3 (주민 등의 의견청취) ①국토해양부장관은 제3조의 규정에 의하여 예정지구를 지정하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 공고하여 주민 및 관계전문가등의 의견을 들어야 한다. 다만, 국방상 기밀을 요하거나 대통령령이 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.
②제1항의 규정에 의한 주민 및 관계전문가의 의견청취에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 3) 「택지개발촉진법」 제6조 (행위제한 등) ①제3조의3에 따라 예정지구의 지정에 관한 주민 등의 의견청취를 위한 공고가 있는 지역 및 예정지구 안에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할, 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하고자 하는 자는 시장 또는 군수의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다.
②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 제1항의 규정에 불구하고 허가를 받지 아니하고 이를 할 수 있다.
 1. 재해복구 또는 재난수습에 필요한 응급조치를 위하여 하는 행위
 2. 그 밖에 대통령령이 정하는 행위
 ③제1항의 규정에 따라 허가를 받아야 하는 행위로서 예정지구의 지정 및 고시 당시 이미 관계 법령에 따라 행위허가를 받았거나 허가를 받을 필요가 없는 행위에 관하여 그 공사 또는 사업에 착수한 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 시장 또는 군수에게 신고한 후 이를 계속 시행할 수 있다.
④시장 또는 군수는 제1항의 규정을 위반한 자에 대하여 원상회복을 명할 수 있다. 이 경우 명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 아니하는 때에는 시장 또는 군수는 「행정대집행법」에 따라 이를 대집행할 수 있다.
⑤제1항의 규정에 따른 허가에 관하여 이 법에 규정한 것을 제외하고는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제57조 내지 제60조 및 제62조의 규정을 준용한다.
⑥제1항의 규정에 따라 허가를 받은 경우에는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조의 규정에 따라 허가를 받은 것으로 본다.

진법 시행령」 제6조제3항의 “국토해양부령이 정하는 간이공작물”은 「택지개발촉진법 시행규칙」 제5조6)에서 규정하고 있다.

그러므로 위에서 언급된 예외조항에 따라서 「택지개발촉진법」에 따른 행위제한 시점인 주민 등의 의견청취시점 이후에라도 위의 사항에 대해서는 시장 또는 군수의 허가가 없이도 예정지구내에서의 행위가 가능하다고 볼 수 있으므로 위의 조항 등은 불법행위의 여지를 제공하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 「공익사업보상법」에 의한 불법행위

「택지개발촉진법」은 택지를 집단적으로 개발하고자 하는 경우에 필요한 절차와 이에 따른 행위제한 사항 등에 대해서 다루고 있지만, 실질적으로 수용되는 토지나 토지 위에 존재하는 물건(이하 지장물)에 대한 보상금은 「공익사업보상법」에서 규정하는 절차 및 방법에 따라 결정되고 지급되는 것이 일반적이다.

설치

2. 경작을 위한 토지의 형질변경
3. 예정지구의 개발에 지장을 주지 아니하고 자연경관을 손상하지 아니하는 범위 안에서 토석의 채취
4. 예정지구 안에 존치하기로 결정된 대지 안에서 물건을 쌓아놓는 행위
5. 관상용 죽목의 임시식재(경작지에서의 임시식재를 제외한다)
- 6) 「택지개발촉진법 시행규칙」 제5조 (간이공작물) 영 제6조제3항제1호에서 "국토해양부령이 정하는 간이공작물"이라 함은 다음 각 호의 공작물을 말한다.
 1. 비닐하우스
 2. 양잠장
 3. 고추, 엽연초, 김 등 농림수산물의 건조장
 4. 버섯재배사
 5. 종묘배양장
 6. 퇴비장
 7. 탈곡장
 8. 그 밖에 제1호 내지 제7호와 유사한 것으로서 국토해양부장관이 정하여 관보에 고시하는 공작물

「공익사업보상법」 제4장에서는 수용을 위한 절차들을 규정하고 있는데 그 절차는 동법 제20조7)에 의한 사업인정, 동법 제21조8)에 의한 의견청취 그리고 동법 제22조9)에 의한 사업인정의 고시에 따라 진행된다. 특히 「공익사업보상법 시행령」 제10조10)에 따른 사업인정의 신청 시에는 사업시행자의 성

- 7) 「공익사업보상법」 제20조 (사업인정) ①사업시행자는 제19조의 규정에 따라 토지 등을 수용 또는 사용하고자 하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 국토해양부장관의 사업인정을 받아야 한다.
②제1항의 규정에 의한 사업인정을 신청하고자 하는 자는 국토해양부령이 정하는 수수료를 납부하여야 한다.
- 8) 「공익사업보상법」 제21조 (의견청취 등) 국토해양부장관은 사업인정을 하고자 하는 때에는 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)와 협의하여야 하며, 대통령령이 정하는 바에 따라 미리 중앙토지수용위원회 및 사업인정에 관하여 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 한다.
- 9) 「공익사업보상법」 제22조 (사업인정의 고시) ①국토해양부장관은 제20조의 규정에 의한 사업인정을 한 때에는 지체없이 그 뜻을 사업시행자, 토지소유자 및 관계인, 관계 시·도지사에게 통지하고 사업시행자의 성명 또는 명칭·사업의 종류·사업지역 및 수용 또는 사용할 토지의 세목을 관보에 고시하여야 한다.
②제1항에 따라 사업인정의 사실을 통지받은 시·도지사(특별자치도지사를 제외한다)는 관계 시장·군수 및 구청장에게 이를 통지하여야 한다.
③사업인정은 제1항의 규정에 따라 고시한 날부터 그 효력을 발생한다.
- 10) 「공익사업보상법 시행령」 제10조 (사업인정의 신청) ①법 제20조제1항에 따른 사업인정(이하 "사업인정"이라 한다)을 받으려는 자는 국토해양부령이 정하는 사업인정신청서(이하 "사업인정신청서"라 한다)에 다음 각 호의 사항을 기재하여 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 "시·도지사"라 한다)를 거쳐 국토해양부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 사업시행자가 국가인 경우에는 해당 사업을 시행할 관계 중앙행정기관의 장이 직접 이를 국토해양부장관에게 제출할 수 있다.
 1. 사업시행자의 성명 또는 명칭 및 주소
 2. 사업의 종류 및 명칭
 3. 사업예정지
 4. 사업인정을 신청하는 사유
 - ②사업인정신청서에는 다음 각호의 서류 및 도면을 첨부하여야 한다.
 1. 사업계획서
 2. 사업예정지 및 사업계획을 표시한 도면

명뿐만 아니라 사업의 종류, 사업예정지 등도 명시하도록 되어 있기 때문에 사업인정 신청 후 사업예정지에는 입소문 등을 통하여 개발과 관련된 불확실한 정보가 퍼지게 되는 것으로 추정된다.

그리고 의견청취 과정은 이와 같은 불확실한 개발정보를 사실상 확실하게 만들어 주는 과정으로 이해될 수 있기 때문에(즉, 개발사업 시행의 여부는 확정되기 전이지만, 개발하고자 하는 자의 의지가 있음이 확인됨) 「택지개발촉진법」에서는 이 의견청취시점 이후부터 행위제한 규정을 두고 있다.

그러나 「공익사업보상법」 제25조¹¹⁾에서 규정하고 있는 토지 등의 보전 규정은 의견청취시점이 아니라 사업인정고시가 있는 후를 기준으로 행위제한 규정을 두고 있어 두 법이 행위제한 시점을 달리하고 있음을 알 수 있다.

그리고 「공익사업보상법」은 의견청취 이후 동법 제14조¹²⁾와 제15조¹³⁾

3. 사업예정지안에 법 제19조제2항에 규정된 토지등이 있는 경우에는 그 토지등에 관한 조서·도면 및 당해 토지등의 관리자의 의견서
4. 사업예정지안에 있는 토지의 이용이 다른 법령에 의하여 제한된 경우에는 당해 법령의 시행에 관하여 권한있는 행정기관의 장의 의견서
5. 사업의 시행에 관하여 행정기관의 면허 또는 인가 그 밖의 처분을 필요로 하는 경우에는 그 처분사실을 증명하는 서류 또는 당해 행정기관의 장의 의견서
6. 토지소유자 또는 관계인과의 협의내용을 기재한 서류(협약이 있는 경우에 한한다)
7. 수용 또는 사용할 토지의 세목(토지외의 물건 또는 권리를 수용 또는 사용할 경우에는 당해 물건 또는 권리가 소재하고 있는 토지의 세목을 말한다)을 기재한 서류
- 11) 「공익사업보상법」 제25조 (토지등의 보전) ①사업인정고시가 있는 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 초래할 우려가 있는 형질의 변경이나 제3조제2호 또는 동조제4호에 규정된 물건을 손괴 또는 수거하지 못한다.
 ②사업인정고시가 있는 후에는 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가(부가)·증치(증치)를 하고자 하는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 이 경우 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 미리 사업시행자의 의견을 들어야 한다.
 ③제2항의 규정에 위반하여 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 한 토지소유자 또는 관계인은 당해 건축물·공작물 또는 물건을 원상으로 회복하여야 하며 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없다.
- 12) 「공익사업보상법」 제14조 (토지조서 및 물건조서의 작성) ①사업시행자는 공익사

에 의해 사업인정 전에 토지조서 및 물건조서의 작성과 보상계획의 열람을 규정하고 있어 해당 사업의 진행을 위한 주민들과의 첫 번째 협의과정을 두고 있다. 특히 토지조서 및 물건조서의 작성 시에는 작성된 조서에 동의하는 토지소유자 및 관계인의 서명 또는 날인을 받도록 하고 있어 주민들과 어느 정도의 협의가 진행된 사업만이 사업인정을 받게 되는 경우가 많으나, 「공익사업보상법」 제14조제1항에 따르면 주민들의 서명이나 날인을 받지 못한 경우에도 사업시행자가 해당 토지조서나 물건조서에 서명이나 날인을 받지 못한 사유(단, 소유자를 알 수 없거나 정당한 사유 없이 날인을 거부한 경우에 대한

업의 수행을 위하여 제20조의 규정에 의한 사업인정전에 협의에 의한 토지등의 취득 또는 사용이 필요한 때에는 토지조서 및 물건조서를 작성하여 서명 또는 날인을 하고 토지소유자 및 관계인의 서명 또는 날인을 받아야 한다. 다만, 토지소유자 및 관계인이 정당한 사유없이 서명 또는 날인을 거부하거나 또는 토지소유자 및 관계인을 알 수 없거나 그 주소·거소를 알 수 없는 등의 사유로 인하여 서명 또는 날인을 할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하되, 사업시행자는 해당 토지조서 및 물건조서에 그 사유를 기재하여야 한다.

②토지와 물건의 소재지, 토지소유자 및 관계인 등 토지조서 및 물건조서의 기재사항과 작성에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

13) 「공익사업보상법」 제15조 (보상계획의 열람 등) ①사업시행자는 제14조에 따라 토지조서 및 물건조서를 작성한 때에는 공익사업의 개요, 토지조서 및 물건조서의 내용과 보상의 시기·방법 및 절차 등을 기재한 보상계획을 전국을 보급지역으로 하는 일간신문에 공고하고, 토지소유자 및 관계인에게 각각 통지하여야 하며, 제2항 단서에 따라 열람을 의뢰하는 사업시행자를 제외하고는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게도 통지하여야 한다. 다만, 토지소유자 및 관계인이 20인 이하인 경우에는 공고를 생략할 수 있다.

②사업시행자는 제1항에 따른 공고 또는 통지를 한 때에는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다. 다만, 사업지역이 2 이상의 시·군 또는 구에 걸쳐 있거나 사업시행자가 행정청이 아닌 경우에는 해당 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게도 그 사본을 송부하여 열람을 의뢰하여야 한다.

③제1항의 규정에 따라 공고 또는 통지된 토지조서 및 물건조서의 내용에 대하여 이의가 있는 토지소유자 또는 관계인은 제2항의 규정에 의한 열람기간 이내에 사업시행자에게 서면으로 이의를 제기할 수 있다.

④사업시행자는 해당 토지조서 및 물건조서에 제3항의 규정에 따라 제기된 이의를 부기하고 그 이의가 이유있다고 인정하는 때에는 적절한 조치를 하여야 한다.

사유임)를 기재하면 사업을 진행할 수 있도록 되어 있어 이로 인해 주민들과 사업시행자와의 마찰이 발생하는 경우도 있다.

또한 「공익사업보상법」 제25조에서 규정하고 있는 공공개발사업 지구에서 불법행위에 대한 사항은 「택지개발촉진법」 제6조에서 규정하고 있는 사항에 비해 상세하게 규정하고 있지 않다. 즉 「공익사업보상법」 제25조에서는 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 초래할 우려가 있는 형질의 변경이나 물건의 손괴 또는 수거를 못하도록 하고 있을 뿐 대통령령에 의해 구체화되어 있지 않으나, 「택지개발촉진법」 제6조에서는 시장·군수의 허가사항으로 토지의 형질변경, 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토석의 채취 등 대통령령이 정하는 바에 따라 구체적인 행위제한 사항을 규정하고 있다.

그러므로 「공익사업보상법」에서 규정하고 있는 토지 등의 보전에 대한 조항들은 앞서 언급한 바와 같이 불법행위의 대상이 모호하기 때문에 행위제한의 대상을 「택지개발촉진법」에서와 같이 명확하게 규정할 필요성이 있다.

「공익사업보상법」이 행위제한 사항에 대해서는 세부적으로 규정하고 있지 않지만 제6장제2절에서는 손실보상의 종류와 기준 등에 대해서는 매우 상세하게 규정하고 있으므로, 사실상 추가적인 보상금 수령을 목적으로 하는 불법행위의 경우 「공익사업보상법」의 손실보상의 종류와 기준을 따라 발생한다고 볼 수 있다.

특히 「공익사업보상법」 제75조와 동법 제75조의2는 개발지역에서의 불법행위의 대상이 되는 건축물 등의 물건 및 잔여건축물¹⁴⁾의 손실에 대한 보상규정을 담고 있는데, 이 조항은 「공익사업보상법 시행규칙」 제33조의 건축물의 평가, 제36조 공작물 등의 평가, 제37조 과수 등의 평가, 제38조 묘목의 평가, 제39조 입목 등의 평가, 제40조 수목의 수량 산정방법, 제41조 농작물의 평가,

14) 잔여건축물이란 건축물의 일부만이 사업지구내로 포함되어 수용대상이 되는 건축물을 의미한다.

제42조 분묘에 대한 보상액의 산정에 대한 내용 등을 담고 있어 보상금을 산정하는 기준에 대하여 아주 세부적인 기준들을 제시하고 있다(세부적인 내용이 많아 본 보고서에는 별도로 수록하지 않았음).

그러므로 「공익사업보상법」이 정하는 바에 따라 보상을 받을 수 있는 지장물 대상은 사업인정고시(또는 주민 등의 의견 청취) 이전부터 존재하고 있던 건축물 및 잔여건축물, 공작물, 과수, 묘목, 죽목을 포함한 입목, 농작물 및 분묘이다. 즉, 보상금과 관련된 불법행위란 사업인정고시(또는 주민 등의 의견 청취) 이후에 위에 언급한 지장물을 설치하여 고시 이전부터 있었던 것처럼 위장함으로써 보상금을 수령하는 행위를 의미한다.

3. 특별법에 의한 불법행위

본 보고서의 주된 조사 대상지역인 보금자리주택 사업지역과 혁신도시사업지역은 각각 「보금자리주택특별법」과 「혁신도시특별법」에 의해 사업이 진행되므로 두 가지 특별법에서 규정하고 있는 행위제한 시점 등을 각각 알아볼 필요가 있다.

「보금자리주택특별법」 제11조제1항15)은 주택지구의 지정 또는 변경에 관한 주민 등의 의견청취 공고가 있는 후에는 지역 및 주택지구 내에서의 건축 등의 행위를 제한하도록 규정하고 있으므로, 행위제한 시점일은 주민 등의 의견청취 공고일이 된다.

- 15) 「보금자리주택특별법」 제11조(행위제한 등) ① 제10조제1항에 따라 주택지구의 지정·변경에 관한 주민 등의 의견청취의 공고가 있는 지역 및 주택지구 안에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지의 분할·합병, 물건을 쌓아놓는 행위, 죽목의 벌채 및 식재 등 대통령령으로 정하는 행위를 하고자 하는 자는 시장(특별자치도의 경우에는 특별자치도지사를 말한다. 이하 같다)·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 같다.

그러나 「혁신도시특별법」의 경우에는 동법 제9조제1항6)의 행위 제한 규정에서 제한하는 행위의 내용만 규정되어 있고, 별도의 제한시점에 대한 규정은 없어 이러한 경우 「공익사업보상법」이 규정하고 있는 사업인정고시일이 행위제한 시점일이 된다. 즉 개별적인 사업을 추진할 목적으로 마련된 비교적 최근의 특별법도 행위제한 시점에 대해 일관성이 유지되지 않고 있는 문제가 있는 것으로 나타났다.

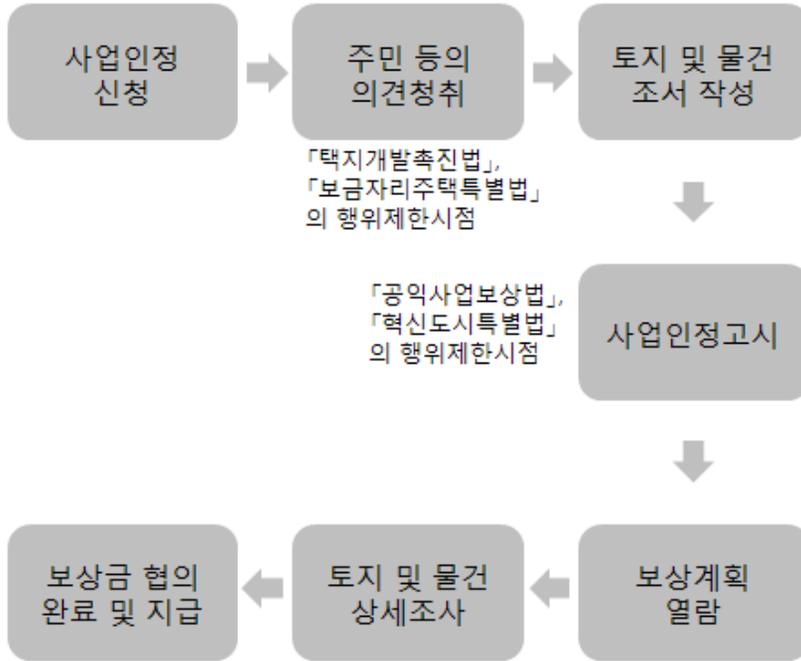
4. 공공개발사업의 절차와 불법행위 시점

<그림 3>은 일반적으로 주민과의 마찰이 없이 진행되었을 경우에 해당되는 보상금 지급까지의 절차이나, 주민과의 마찰이 발생한 경우에는 이의신청 절차에 따라 화해의 권고, 행정소송 등이 포함된 보다 복잡한 양상으로 보상금의 지급절차가 진행된다.

이러한 절차에서 <그림 3>에 나타낸 바와 같이 공공개발사업과 관련된 법령에서 규정하고 있는 행위제한 시점들이 다소 차이가 있어 공공개발사업 과정에서의 불필요한 혼란을 야기 시킬 수 있는 요소로 작용할 수 있다.

- 16) 「혁신도시특별법」 제9조 (행위 등의 제한) ①혁신도시개발예정지구 안에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경, 토석의 채취, 토지분할 및 물건을 쌓아놓는 행위 등 대통령령이 정하는 행위를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

[그림 3] 공공개발사업의 일반적인 보상협의 절차



III. 보금자리주택 시범지구에서의 단속현황 및 문제점

앞서 언급한 바와 같이 현재 불법행위의 단속이 한창 진행되고 있는 보금자리주택 시범지구를 찾아 불법행위의 유형을 파악하고 이를 단속하기 위해 사용 중인 단속 방법과 함께 단속에 있어 어려운 점 등을 현장 단속반으로부터 조사하였다.

1. 보금자리주택 사업의 개요 및 단속현황

보금자리주택 사업은 정부가 건설하는 중·소형분양주택과 임대주택을 포괄하는 신개념의 주택공급 사업으로 2012년까지 약 32만호가 이 사업에 의해 공급될 예정이다. 특히 한국토지주택공사가 사업시행자인 보금자리주택은 지정지구의 인근 주택 가격에 비하여 훨씬 저렴한 가격으로 분양가가 책정되기 때문에 수도권 인근 주민들의 관심이 많다. 그러므로 보금자리주택의 가장 큰 장점인 저렴한 주택 가격이라는 목적을 달성하기 위해서는 보상금과 관련된 불법행위 등을 사전에 방지하여 불필요한 주택가격의 상승을 방지할 필요가 있다.

<그림 4>는 2009년 10월 20일을 기준으로 사업인정이 완료된 지구를 나타낸 것으로서, 본 보고서에서는 이 중 경기도 고양원흥 및 하남미사 시범지구를 조사 대상으로 선정하였다.

정부는 2009년 9월 7일부터 국토해양부 토지정책관을 반장으로 하는 4개 팀 28명으로 정부합동단속반을 구성하여 보금자리주택 건설지역의 보상금과 관련된 불법행위를 포함한 수도권 개발제한구역의 불법행위 단속 및 토지거래허가구역의 운영 실태를 파악하고 있다. 특히 정부합동단속반은 하남 미사지구 등 보금자리주택 시범지구에 대해 2회에 걸친 현장점검을 실시하는 등 현

장위주의 단속을 계속하고 있다.

또한 정부는 2009년 9월 27일에는 청와대 정책실장 주재로 국토해양부, 법무부, 행정안전부, 국세청, 경찰청 등의 관계기관이 참여한 가운데 보금자리 주택 건설 예정지구 및 신도시 개발지역에서의 부동산 투기 및 불법행위에 대한 방지대책 회의를 개최하였는데, 여기서 불법행위를 신고토록 하는 투과라치제도¹⁷⁾의 포상금을 50만원에서 100만원으로 상향조정함과 함께 명예 투과라치 단속원 제도도 도입할 계획임을 밝힌 바 있다.

[그림 4] 보금자리주택사업의 현황



자료: 한국토지주택공사

17) 투(投)과라치제도는 국토해양부에서 운용하는 개발지역내 불법행위 주민신고 및 포상제도의 별칭임

2. 경기도 고양원흥 시범지구의 단속현황 및 문제점

고양시 원흥 시범지구를 관할하여 불법행위를 단속하고 있는 경기도 고양시 덕양구청 건축과를 2009년 10월 9일 오전에 방문하였다. 불법행위 단속 업무는 단속팀장을 포함한 구청 공무원 3명이 전담하고 있었다. 현장 방문에 앞서 단속업무를 수행하고 있는 공무원들과 2시간에 걸친 회의를 통해 원흥 시범지구에서의 불법행위의 유형 및 그간의 단속현황과 단속 시의 애로사항 등에 대한 의견을 들었다.

“[덕양구청 단속 공무원]: 원흥 시범지구에서는 현재까지 무허가 건축 20건과 무허가 토지형질변경 3건 등 총 23건의 불법행위가 단속되었으며, 무허가 건축물 4개와 토지형질변경 1개소에 대해서는 구청에서 강제로 철거 또는 원상복구 시키는 행정대집행, 6건은 자진하여 원상회복, 나머지 12건은 현재 경찰에 고발해 놓고 있다.”

이 지구에서 가장 많이 단속된 불법행위인 무허가 건축물의 건축은 조립식 건축물을 야간에 몰래 건축하여 행위제한 시점 이전부터 존재했던 것으로 주장함으로써 보상금을 받아내는 방법으로 도시지역의 불법행위 중 가장 높은 비율을 차지하고 있었다. 예컨대 경작을 위한 비닐하우스는 행위제한 이후에라도 시장이나 군수의 허가가 없이 신축이 가능하므로, 먼저 경작용 비닐하우스를 신축하고 그 내부에 다시 조립식 가설건축물을 몰래 신축하여 그 건축물이 원래부터 있었던 것처럼 위장하는 방식으로 불법행위가 발생되고 있었다.

“[덕양구청 단속 공무원]: 행위제한 이전에도 건축물의 신축은 건축물관리 대장에 기재하기 위해 해당 관청에 신고하여야 하나, 「건축법」 제3조제1항제4

호에는 이동이 가능한 컨테이너 등의 조립식창고는 건축물관리대장에 기재하지 않고 신축할 수 있도록 되어 있어 언제 신축이 이루어졌는지 대장을 이용한 관리가 이루어 지지 않고 있는 실정이므로 단속에 어려움이 많다.”

즉, 일반적인 건축물의 경우는 「건축법」 제38조에 따라 건축물의 소유 및 이용 상태를 확인하거나, 건축정책의 기초자료로 활용하기 위하여 건축물 대장에 건축물과 그 대지의 현황을 기재하도록 하고 있어 언제부터 존재하였는지, 어떤 변경이 있었는지를 건축물 대장을 통해 확인할 수 있으므로 불법행위의 단속이 확실하다. 그러나 문제가 되는 비닐하우스로 위장된 조립식 컨테이너와 같은 가설건축물은 「건축법」이 적용되지 않는 범위에 포함되어 대장이 없으므로, 행위제한 시점 이전부터 존재했던 것인지 아닌지를 명확히 판단하기 어려워 현장감시를 통한 단속이 유일한 방법이다.

<그림 5>~<그림 7>은 덕양구청에서 단속한 무허가 건축물을 철거하는 광경을 담은 사진이며, <표 2>는 덕양구청 단속반의 단속현황을 정리한 것이다.

[그림 5] 비닐하우스로 위장하고 있는 무허가 건축물



[그림 6] 무허가 건축물의 내부 모습



[그림 7] 무허가 건축물의 철거 광경



[표 2] 경기도 고양원흥 시범지구의 단속현황

번호	위치	불법행위 내용					비고
		용도	규모 (㎡)	구조	행위 내용	행위 시기	
1	원흥동 27*	주택	48.0	조립식판넬	건물신축	2009.6.	행정대집행 (2009.6.19.)
2	"	대지화	90.0	대지화	형질변경	2009.6	행정대집행 (2009.6.19.)
3	원흥동 288-*	주택	195.0	조립식판넬	건물신축	2009.6.	행정대집행 (2009.6.19.)
4	원흥동 28*	주택	80.0	조립식판넬	건물신축	2009.6.	행정대집행 (2009.6.19.)
5	원흥동 279-*	주택	37.5	파이프포단	건물신축	2009.6.	행정대집행 (2009.6.19.)
6	도내동 9*	주차장	360.0	주차장	형질변경	2009.6.	자진원복
7	원흥동 312-*	주택	59.4	파이프포단	건물신축	2009.6.	자진원복
8	용두동 662-*	주택	75.0	조립식판넬	건물신축	2009.6.	자진원복
9	"	주택	44.0	조립식판넬	건물신축	2009.6.	자진원복
10	원흥동 306-*	주택	79.8	조립식판넬	건물신축	2009.6.	자진원복
11	원흥동 306-*	주택	49.5	조립식판넬	건물신축	2009.6.	자진원복
12	도내동 5*	주택	66.0	조립식판넬	건물신축	2009.6	고발
13	원흥동 24* 외1	창고	105.0	앵글포단	건물신축	2009.5.	고발
14	"	작업장	280.0	앵글포단	건물신축	2009.5.	고발
15	"	주차장	576.0	주차장외1	형질변경	2009.5	고발
16	원흥동 313-*	창고	432.0	앵글비닐	건물신축	2009.5.	고발
17	"	사무실	64.0	조립식판넬	건물신축	2009.5	고발
18	원흥동 317-1*	사무실	8.8	목조	건물신축	2009.6.	고발
19	원흥동 318-1*	주택	70.4	조립식판넬	건물신축	2009.6	고발
20	원흥동 317-*	주택	49.2	조립식판넬	건물신축	2009.6	고발
21	원흥동 317-*	주택	34.4	조립식판넬	건물신축	2009.6	고발
22	원흥동 317-1*	창고	18.0	컨테이너	건물신축	2009.6	고발
23	"	주택	60.0	조립식판넬	건물신축	2009.6.	고발

자료: 경기도 고양시 덕양구청 건축과

“[덕양구청 단속 공무원]: 묘목심기는 묘목 한 개당 인건비를 포함해서 약 3만원 이상의 비용이 필요한데, 그에 비해 보상가가 그다지 높지 않아 최근에는 많이 행해지고 있지 않다. 아마 최근 묘목 단가가 많이 상승한 것이 그 원인이라 추정된다.”

지역 답사 결과, 타 개발지역에서 많이 이루어지고 있는 과수 또는 묘목 등의 불법심기 흔적은 거의 찾아 볼 수 없었다. 고양원흥 시범지구의 대부분은 경작지로 이루어져 있었으며, 조직적인 불법행위가 이루어지고 있다기 보다는 원주민들에 의해 개별적인 불법행위가 발생되고 있는 것으로 보인다. 그러나 답사가 거의 끝나갈 무렵, 신축된 주택이 약 10채 정도 눈에 띄었다. 새로 신축되어 아직 입주하지도 않는 주택이 많았으며, 외장재도 고급스러워 건축비가 상당히 비쌀 것으로 추정되는 주택들이었다.

“[덕양구청 단속 공무원]: 저 주택들은 행위제한 시점 이전에 미리 건축허가를 받아놓았던 건축물이라 보상금 지급 대상 주택들이다. 어차피 부지조성이 시작되면 헐릴 건물들임에도 불구하고 많은 돈을 투자하여 건축을 하고 있다. 단속대상이 아니므로 우리도 어찌할 수 없지만, 곧 철거할 주택을 저렇게 많은 돈을 들여 건축하고 그에 대한 보상금을 지급한다는 것은 이중적인 낭비이다.”

의문스러운 부분은 건축물에 대한 보상금이 분명 주택의 건축비보다는 적은 것이 일반적이므로 손해를 볼 확률이 많은 데도 불구하고 이와 같은 건축행위가 이루어지고 있다는 점이다. 이에 대해서 단속 공무원도 이해할 수 없다고 하여 이후 한국토지주택공사에 이에 대해 문의하였다.

“[한국토지주택공사 판매보상담당 직원]: 우리도 그와 유사한 사례를 접한 경험이 있다. 보상비가 건축비보다 적을 것이니 건축행위를 하지 말아달라고 당부하여도 막무가내로 건축하시는 사람들이 있는 것이 사실이다. 이런 사람들은 대부분 행정소송이나 행정소송 직전의 마지막 화해권고에서 보상금을 증액시킬 생각을 가지고 있는 사람들일 것이다. 행정소송에 들어가게 되면 저희로서는 사업자체가 지연되고 이에 대한 경제적 피해가 클 수 있기 때문에 많은 경우 행정소송 직전의 화해의 권고 단계에서 지역주민들과 협의 타결을 하는 경우가 많다. 이런 경우 보상금이 증액되는 것이 일반적이거나 실제로 투자된 건축비용은 당사자만이 알 수 있는 사항이므로 그런 건축행위로 실제로 얼마만큼의 수익을 보았는지 아니면 손해를 보았는지는 알 길이 없다.”

현재 「공익사업보상법」 제83조에 의해 중앙토지수용위원회의 보상금 결정에 이의가 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의신청을 할 수 있고, 동법 제84조에 의해 중앙토지수용위원회는 이를 검토하여 보상금을 재결정하거나 이의신청을 기각할 수 있다. 그러나 중앙토지수용위원회의 1차 재결이나 최종결정에도 불복할 경우에는 동법 제85조에 의해 사업시행자나 토지 또는 건축물 소유자는 행정소송을 제기할 수 있다. 그러므로 중앙토지수용위원회가 결정한 보상금에 대하여 토지 및 건축물의 소유자와 사업시행자가 협의하여 타결하지 못하는 경우에는 소유자뿐만 아니라 사업시행자도 행정소송을 제기할 수 있으나, 사업시행자는 행정소송의 판결 결과가 나오기까지 소요되는 인적, 시간적 투자에 비해 그 성과가 적다고 판단하는 경우가 많아 행정소송 이전에 보상금을 증액하여 타협하는 경우가 많다는 것이다. 이러한 경우 보상금의 총액도 많을뿐더러 건축물을 신축하는 데 들어가는 비용에 철거 비용 등이 추가하여 발생하므로 낭비적인 요소가 크다. 그러므로 이를 방지할 수 있는 대책 마련이 필요하다 할 수 있다.

몇 시간여의 현장 방문을 마치고 현장 단속의 애로사항이나 제도적 개선

점에 대하여 질의하였는데, 가장 큰 애로사항은 인력의 문제와 주민과의 마찰인 것으로 나타났다.

“[덕양구청 단속 공무원]: 현재 정부에서 합동단속반을 운영하여 보금자리주택 지구에서만 60여명의 현장 감시반¹⁸⁾이 24시간 단속을 펼치고 있지만, 이들은 실질적인 단속보다는 단속을 위한 사전조사를 한다고 보면 된다. 사업시행자가 요청한 행정대집행을 시행한다거나 자진원상복구를 명한다거나 하는 실제로 주민들과 부딪치는 일은 현장 감시반이 아닌 단속 공무원의 업무이기 때문에 단속 이후 실질적인 조치사항과 관련된 문제는 고양원흥지구의 경우 구청 소속의 단속 공무원 3명이 전담해야하므로 인력의 부족이 느껴진다. 또한 우리도 이 일대에서 오랫동안 살아온 지역주민들이기 때문에 주민들과의 불가피한 마찰이 벌어지는 경우를 최소화하고 싶은 마음이 있다. 지난 번 불법 건축물의 철거 때는 행정대집행 과정에서 마음 아픈 일들이 많았다.”

현재 정부합동단속반은 국토해양부 토지정책관을 반장으로 4개 팀으로 구성되어 무허가 건축, 위법시공, 무단 물건 적치 등의 불법행위 실태, 축사, 버섯재배사, 콩나물재배사 등의 무단 용도변경 실태, 농업용 비닐하우스 내 불법 주거 실태 등을 점검하여 불법행위가 발견되면 그 결과를 단속 공무원에게 알려 원상복구 또는 이행강제금 부과 조치를 취할 예정이나, 이러한 조치에도 불복할 경우에는 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제30조에 의거하여 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금을 부과할 수 있다 (단, 이행강제금의 경우 동법 제30조의2에 따라 시행예정일인 ‘10년 2월 7일 이후에 부과가 가능함).

18) 본 보고서에서는 사업시행자가 고용한 불법행위 현장 감시인력을 ‘현장 감시반’으로, 행정집행의 권한을 가지고 있는 지방자치단체의 공무원을 ‘단속 공무원’으로 정의하여 사용하였음

해당 지역개발이익은 대부분 사업시행자에게 돌아가므로 사업시행자가 단속반의 구성원인 현장감시반의 순찰인력을 제공하여 24시간 2인 1개조로 시행하고 있고 이는 바람직한 일이라 할 수 있다. 그러나 위에서 언급한 바와 같이 이들의 권한은 위법행위의 적발에 그치고, 실질적인 단속 조치에 관한 권한은 단속 공무원에게 있으므로 행정대집행 과정에서 부족한 단속 공무원의 인력을 지원할 방안을 마련할 필요가 있다. 또한 행정대집행을 하려는 단속공무원과 이를 저지하려는 지역주민들 사이에서 불가피한 마찰이 발생하는 경우가 많은데 이러한 주민들과의 마찰은 대부분 적발과정보다는 단속조치과정에서 발생하고 있고, 단속 공무원과 단속대상 주민들이 대부분 같은 지역에 거주하는 주민이기 때문에 행정집행에 있어서 서로 간에 인간적인 고충이 있을 수 있다.

특히 이러한 단속 공무원과 연고지 주민과의 마찰문제는 행정대집행 조치 이후에도 발생할 수 있어 이를 방지할 수 있는 대책마련이 필요하다고 할 수 있다. 이에 대한 대안으로 이번 보금자리주택사업과 같이 유사한 사업이 여러 지역에서 동시에 진행되는 경우에는 연고지 주민들과의 불가피한 마찰을 피하기 위해서 타 지역의 단속 공무원들을 서로 맞바꾸어 단속업무를 시행하도록 하는 방안도 생각할 수 있을 것이다. 다만 이를 위해서는 현실적인 행정지원 측면의 방안이 함께 마련되어야 할 것으로 보이며, 해당 공무원의 단기과전 형식 등을 고려할 수 있을 것이다.

3. 경기도 하남미사 시범지구의 단속현황 및 문제점

하남미사 시범지구의 경우는 방문여부를 결정하기 위하여 먼저 해당 시청의 단속공무원과 전화를 이용한 사전조사를 실시하였다. 하남미사 시범지구의 경우 언론의 보도에 의하면, 2009년 9월 28일 오전 하남시청 공무원 100여명과 하남경찰서 소속 경찰관 20여명 등이 굴착기 2대를 동원하여 불법적으로

설치된 비닐하우스와 조립식 건축물을 철거한 바 있었다. 이는 (구) 대한주택공사의 투기단속반이 불법건축물의 건축을 적발하여 이에 대해 경고를 했지만, 해당 임야의 소유주가 건축물의 건축을 계속하였기 때문에 하남시측에 해당 불법건축물의 철거를 위한 행정대집행을 요청함에 따라 이루어진 것이다.

이러한 단속조치는 개발지역에서 흔히 벌어지는 일이지만 이번 행정대집행의 경우는 정부합동단속반이 많은 수의 공무원과 경찰관을 동원하여 불법건축물의 철거를 시행한 시범사례로 불법행위에 대한 강력한 단속을 보여주려는 정부의 의지가 반영된 것이었고, 이 때문인지 하남미사 시범지구에서는 그 후 불법행위 단속건수가 한건도 발생하지 않았다고 한다.

“[하남시청 단속 공무원]: 하남미사 시범지구는 원래 대부분 개발제한 지역(소위 그린벨트 지역)이었기 때문에 기존의 경작지나 주거지가 거의 없었던 지역이다. 이 지역에 행위제한이 고시된 것이 2009년 6월 3일이고, 지구지정으로 인해 개발제한구역이 해제고시 된 것이 2009년 9월 28일이기 때문에 타 지역에 비해 불법행위가 벌어질 시간적 여유가 없었다. 일부 언론에서 보금자리주택 사업지구의 불법행위가 심각한 것처럼 보도되는데, 실체는 각종 투기행위를 포함한 불법행위의 움직임이 그렇게 심각하지는 않다고 판단된다.”

단속 공무원의 말처럼 하남미사 시범지구는 언론에 보도된 것과는 달리 행위제한 시점인 사업인정고시 이전부터 개발제한구역으로 묶여 있었기 때문에 이러한 특성상 불법행위가 벌어질 가능성이 낮은 지역이었다. 현재까지의 단속건수는 총 8건이나 이 역시 지구지정 이후 벌어진 불법행위는 아니고 행위제한 고시 이전부터 존재하고 있었던 개발제한구역 내의 불법건축물이었다. 현재 8건의 단속건수 중 1건은 행정대집행 요청으로 철거되었고, 7건은 경찰에 고발하여 관할 경찰서에서 불법여부를 수사하고 있는 중이다. 특히 하남미

사 시범지구의 경우 지역면적이 타 지구 면적보다 커서 지금도 30여명의 인원이 투입되어 불법행위의 단속활동이 계속되고 있다.

“[하남시청 단속 공무원]: 불법행위의 단속은 초기에 얼마나 강력히 진행되는 지가 중요하다고 생각된다. 하남미사 지구의 경우 개발제한구역이라는 지역적 특수성도 있었지만, 행위제한 이후 정부합동단속반의 대규모 행정대집행, 언론에서의 집중적인 보도 등을 지역주민들이 접했기 때문에 불법행위를 해보야 단속될 여지가 많다는 것을 느껴 비닐하우스 내 불법가설건축물의 신축, 묘목심기 등의 불법행위가 발생되고 있지 않다고 생각된다.”

단속에 대한 애로점에 대해서는 원흥 시범지구와 마찬가지로 인력부족에 대한 문제가 언급되었으나, 현재로서는 불법행위 발생이 많지 않아 큰 부담감은 가지고 있지 않은 상황이었다.

이와 같이 하남미사 시범지구는 불법행위가 거의 발생하지 않고 있었는데, 가장 큰 이유는 역시 지구지정 이전에 해당 지역이 개발제한구역으로 지정되어 있어 경작 또는 주거의 제한이 이전부터 존재하고 있었다는 점이었다. 또한 하남미사 시범지구는 보금자리주택 사업부지 중 가장 관심이 큰 지역이었기 때문에 지구지정이 결정되자마자 즉각적으로 대규모의 행정인력이 불법건축물의 철거를 시행하는 등 정부가 강력한 단속의지를 보여주었다. 이로 인해 지역주민들로 하여금 불법행위를 벌이고자 하는 생각을 하지 못하도록 유도하였다고 볼 수 있다.

IV. 혁신도시사업에서의 단속현황 및 문제점

현재 단속이 진행되고 있는 개발지역의 경우 보상금의 지급절차가 완료되지 않아 보상금 지급내역을 이용한 분석을 수행하기는 어렵다. 그러므로 가장 최근 보상금 지급절차가 완료된 혁신도시사업 지구를 대상으로 자료를 수집하고, 지장물 조사 기간을 감소시키는 정책의 합리성을 확인하기 위하여 상관분석을 수행하였다.

1. 혁신도시사업의 개요 및 단속현황

혁신도시사업은 수도권 과밀 해소와 자립형 지방화를 목표로 현재 수도권에 위치하고 있는 공공기관들을 지방으로 이전함으로써, 궁극적으로 수도권의 인구 안정화, 지역의 혁신역량 제고, 지방교육의 질적 향상 유도, 지방세수 증가 및 지역경제 활성화 등을 달성하고자 하는 사업이다. 혁신도시 사업은 2005년부터 환경영향평가 등이 진행되었으며, 2007년 2월 12일 「혁신도시특별법」이 시행되어 현재 혁신도시 지구지정, 개발 및 실시계획의 수립 등의 관련 행정절차가 마무리되었다. 현재 토지보상은 평균 99%가 완료되었으며 평균 10%의 부지조성률을 보이고 있다.

최종적으로 선정된 혁신도시들과 이전기관의 수는 부산(13개), 대구(11개), 울산(11개), 광주(3개)·전남(15개), 강원(13개), 충북(12개), 전북(12개), 경북(13개), 경남(12개), 제주(9)로 결정되어 있으며, 이중 한국토지공사와 대한주택공사의 합병으로 인한 본사 이전문제는 현재 논의 중에 있다. 2009년 10월 25일을 기준으로, 이전 대상 공공기관 중 117개 기관의 이전이 승인되었고 나머지 기관도 이전 승인 절차를 밟고 있다.

혁신도시 사업은 이미 보상이 완료되어 있기 때문에 보상금 지급에 대한

정보와 행위제한 시점일, 사업인정 고시일, 지장물 조사의 시점일 및 완료일 등이 확실하다. 또한 비슷한 시기에 여러 개의 도시에서 동시에 진행된 사업이기 때문에 공공개발사업 지구에서의 불법행위 방지를 위한 정책적 개선점을 찾기에 좋은 사례로 활용될 수 있으므로 분석예제사업으로 선정하였다.

혁신도시 사업에 대해서도 행위제한 시점 이후 정부의 다양한 불법행위 방지대책이 이루어진 바 있다. 당시 혁신도시 사업의 사업시행자였던 한국토지공사 및 대한주택공사는 혁신도시 예정지에 대하여 해당 지방자치단체와 함께 공동으로 비디오 및 사진촬영 등의 방법으로 현장 예비조사를 실시한 바 있다. 이와 함께 지역주민이나 지방자치단체 공무원을 통한 탐문, 언론의 보도 내용 등을 이용하여 최대한의 자료를 확보하고 보상을 목적으로 하는 부당한 행위에 대해서는 보상대상에서 엄격히 제외하는 계획을 마련하여 시행한 바 있다.

특히 정부합동단속반은 나주 금천지역 일원의 광주·전남혁신도시 예정지를 대상으로 약 1개월 동안 민·관 합동의 단속을 벌인 결과 53건의 불법행위를 적발하여 원상복구 및 고발 등의 행정처분을 시행한 바 있다. 불법행위의 적발내용을 보면 매실나무, 배나무 등의 과실수를 불법으로 식재한 토지소유주가 가장 많았고, 개발행위 제한구역 내 주택 등 불법건축물 신축 행위가 4건, 양어장 등으로의 토지형질변경이 3건이었다(<표 3> 참조).

[표 3] 광주전남 혁신도시 지구에서의 불법행위 단속현황

연번	위치	행위내용	연번	위치	행위내용
1	금천면	건축물 신축	28	금천면	묘목식재(배나무)
2	금천면	건축물 신축(주택)	29	금천면	묘목식재(배나무)

[표 3] 계 속

연번	위 치	행 위 내 용	연 번	위 치	행 위 내 용
3	금천면	건축물 신축(주택)	30	금천면	묘목식재(배나무)
4	금천면	건축물 신축(축사)	31	금천면	묘목식재(배나무)
5	금천면	농지전용(양어장)	32	산포면	묘목식재(배나무)
6	금천면	농지전용(양어장)	33	산포면	묘목식재(배나무)
7	금천면	농지전용(양어장)	34	산포면	묘목식재(배나무, 봉숭아나무)
8	금천면	묘목(매실)	35	산포면	묘목식재(복분자 나무)
9	금천면	묘목(무궁화나무)	36	산포면	묘목식재(봉숭아나무)
10	산포면	묘목(배 및 봉숭아)	37	금천면	묘목식재(살구나무)
11	산포면	묘목(배 및 서류)	38	산포면	묘목식재(석류나무)
12	금천면	묘목(소나무, 조경수)	39	금천면	묘목식재(소나무)
13	금천면	묘목나무(감나무)	40	산포면	묘목식재(소나무)
14	금천면	묘목나무(동백나무)	41	금천면	묘목식재(소나무, 조경수)
15	금천면	묘목식재	42	산포면	묘목식재(산딸기나무, 조경수)
16	금천면	묘목식재	43	금천면	묘목식재(청매실나무)
17	산포면	묘목식재	44	금천면	묘목식재(포도나무)
18	금천면	묘목식재(감나무)	45	산포면	묘목 식재(배나무)
19	금천면	묘목식재(감나무)	46	산포면	묘목 식재(봉숭아나무)
20	금천면	묘목식재(매실, 자두나무)	47	산포면	비닐하우스설치(2개동)
21	금천면	묘목식재(매실나무)	48	산포면	비닐하우스설치(39개동)
22	금천면	묘목식재(매실나무)	49	산포면	소나무 식재(70주)
23	금천면	묘목식재(매실나무)	50	금천면	양어장
24	금천면	묘목식재(매실나무)	51	금천면	양어장
25	금천면	묘목식재(매실나무)	52	산포면	인삼재배
26	금천면	묘목식재(매실나무)	53	금천면	축사
27	금천면	묘목식재(무궁화 나무)			

자료: 광주·전남 혁신도시 사업단

2009년 10월 22일에는 이미 보상이 끝나 대부분의 주민들이 이사를 가고 폐가가 대부분을 차지하고 있는 충북 혁신도시 사업단을 방문하여 현장조사를 실시하였다.

“[충북 혁신도시 사업단 직원]: 지방 혁신도시는 특성상 야산이 많아 수도권권의 신도시 개발과 달리 불법건축물의 신축보다는 주로 묘목심기로 인한 불법행위가 많은 편이다. 묘목의 경우 수령과 과목에 따라 차이가 크지만, 대략한 그루당 5만원에서 많게는 15만원까지도 보상금이 지급된 적이 있다. 그러므로 저희는 2007년 사업인정 고시일을 기준으로 정밀항공촬영을 하였으며, 이를 이용하여 촬영 이후 식재된 묘목에 대해서는 일체의 보상금이 지급되지 않도록 하였다.”

보금자리주택과 같은 수도권 지역의 신도시 개발사업에 있어서는 일반적으로 비닐하우스로 위장한 불법건축물의 신축이 불법행위의 많은 부분을 차지하는 반면, 임야가 많은 지역에서의 신도시 개발사업에서는 건축물의 신축보다는 묘목심기와 같은 불법행위가 많이 발생되고 있는 것을 알 수 있었다.

<그림 8>은 충북 혁신도시사업단에서 제공한 사업인정 고시일 즈음에 찍은 항공사진 중 일부를 확대하여 나타낸 것이다. 충북 혁신도시사업단은 정밀항공사진을 행위제한시점에 촬영하고, 이 사진에 포함되어 있지 않은 묘목 등의 지장물에 대해서는 보상금을 지급하지 않도록 하는 근거자료로 이 항공사진을 활용한 바 있다. 이러한 항공사진은 개발 면적이 넓고 묘목심기 등의 불법행위가 많은 경우 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

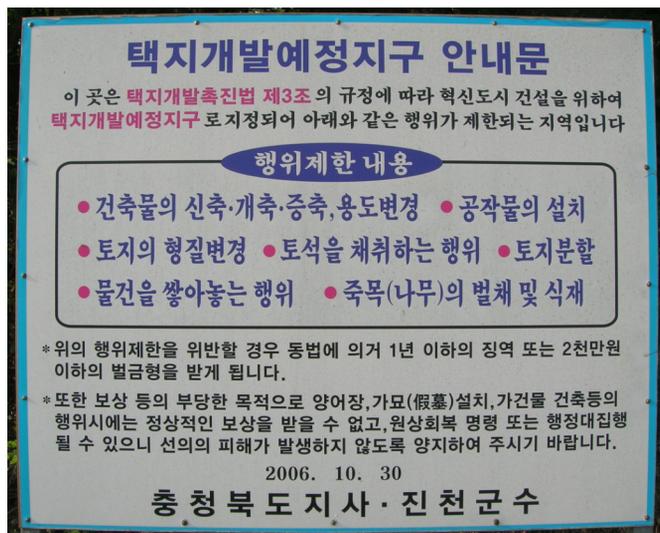
또한 <그림 9>는 「택지개발촉진법」에 의한 행위제한을 알리는 안내판을 촬영한 사진이다.

[그림 8] 충북 혁신도시 지구 중 일부에 대한 정밀항공사진



자료: 충북 혁신도시 사업단

[그림 9] 「택지개발촉진법」에 의한 행위제한을 경고하는 안내문



“[충북 혁신도시 사업단 직원]: 충북 혁신도시 사업지구인 충청북도 진천군 덕산면과 음성군 맹동면 일원의 909.1 m²은 2006년 7월 19일에 「택지개발촉진법」에서 규정하고 있는 주민 등의 의견 청취시점을 기준으로 행위제한을 시작했지만, 2007년 이후 「혁신도시특별법」이 제정되면서 행위제한시점이 「혁신도시특별법」에 따라 사업인정 고시일로 변경되면서 주민과 사업시행자간의 행위제한시점에 대한 논쟁이 발생되었으나, 다행스럽게도 큰 사고 없이 처리된 적이 있다.”

충북혁신도시의 경우 「혁신도시특별법」이 시행되기에 앞서 「택지개발촉진법」에 의거 행위제한 시점을 주민들에게 공고하였는데, 「혁신도시특별법」이 시행되면서 행위제한 시점이 「공익사업보상법」이 규정하는 행위제한 시점으로 변경되었다. 즉, 앞서 언급한 바와 같이 「혁신도시특별법」 제9조에는 제한하는 행위의 내용만 규정되어 있고 별도의 제한시점에 대한 규정은 없다. 그러므로 이러한 경우 「공익사업보상법」이 규정하고 있는 사업인정 고시일이 행위제한 시점일이 되어 행위제한 시점일이 주민 등의 의견 청취 시점인 2006년 10월 30일에서 사업인정 고시일인 2007년 3월 19일로 변경되는 해프닝이 벌어진 것이다.

혁신도시 사업의 경우 대부분의 단속이 2006년의 몇 달간 집중적으로 진행된 것으로 파악되었는데, 단속의 주체가 지방자치단체이고 단속자료를 법적으로 보존할 의무가 없어 현재 당시의 자료가 보존되어 있는 경우가 많지 않아 전체적인 단속실적 자료의 수집이 어려웠다. 또한 각 지방자치단체에서 시행한 불법단속 기록은 (구)건설교통부에서도 이를 집계하여 관리한 적이 없어 해당 기록자체의 집계조차 이루어지고 있지 않았다.

그러므로 개발지역에서의 불법행위의 단속은 단속시점을 기준으로 언론을 통해 많이 발표되지만, 그 단속내용과 조치결과에 대한 자료의 보존이 상당히

부실한 편이므로, 기초자료인 단속현황을 기록으로 보존할 수 있는 규정을 마련하도록 제도적으로 개선할 필요가 있는 것으로 보인다.

2. 지장물 조사 기간과 보상금간의 관계 분석

본 절에서는 지장물 조사 기간을 감소시키는 정책의 합리성을 확인하기 위하여 <표 4>와 같이 혁신도시 사업의 도시별 자료를 수집하고, 수집된 자료를 활용하여 상관분석을 수행하였다.

[표 4] 8개 혁신도시 지역을 대상으로 수집된 기본자료

사업 지구	직접보상비 (억원)		행위 제한 시작일	보상 계획 열람일	사업인정고시일		지장물 조사 시작일
	토지	지 장 물			택지 지구 지정	혁신 지구 지정	
대구	5,911	744	'05.03.25	'07.04.17	'05.03.25	'07.04.13	'06.09.20
광주전남	1,187	288	'06.11.23	'07.05.30	'06.11.23	'07.03.19	'07.02.10
울산	3,844	237	'05.05.30	'07.04.17	'05.05.30	'07.04.13	'07.01.10
강원	3,227	382	'06.10.30	'07.05.28	'06.10.30	'07.03.19	'07.02.05
전북	4,785	512	'06.11.23	'07.06.21	'06.11.23	'07.04.16	'07.03.26
경북	1,937	370	'06.10.30	'07.05.10	'06.10.30	'07.03.19	'07.01.31
충북	3,249	668	'06.10.30	'07.05.18	'06.10.30	'07.03.19	'07.07.10
경남	1,322	266	'06.10.30	'07.05.18	'06.10.30	'07.03.19	'07.05.26

자료: 한국토지주택공사

상관분석이란, 두 변수 간에 어떤 선형적인 관계가 얼마나 강한 지를 분석하는 확률 통계적 방법이며, 혁신도시 사업 중 한국토지주택공사가 사업시행자인 9개 혁신도시만을 대상으로 하였다(제주혁신도시는 지장물 조사에 관한 시작일 자료가 없어 분석에서 제외).

상관분석을 위하여 <표 4>의 사항을 검토하였다. 먼저 직접보상비 중 토지보상비는 본 보고서에서 다루는 불법행위로 인한 보상금과 관계가 전혀 없는 사항이므로 제외하였으며, 직접 보상금 중 지장물 보상금은 본 보고서와 가장 관계가 큰 보상금으로 선정하였다.

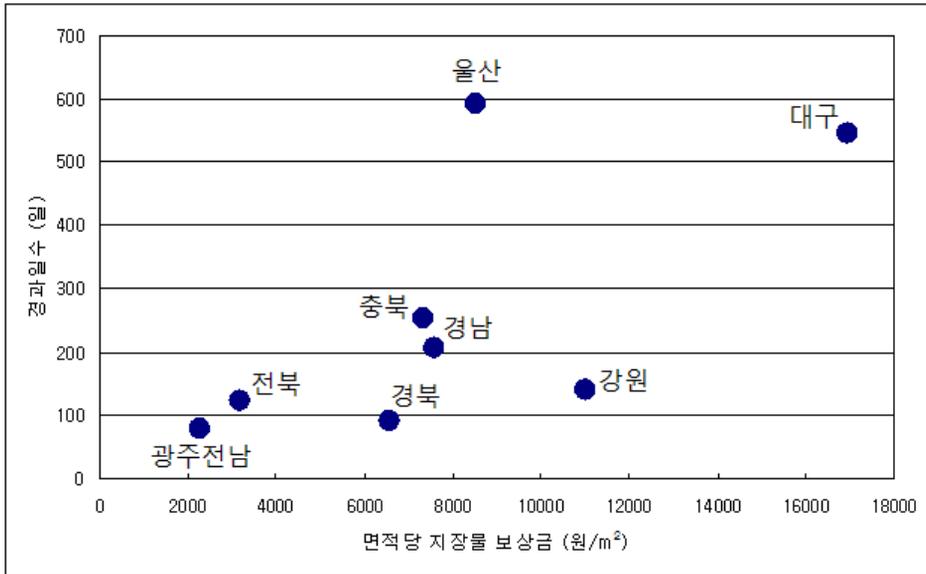
또한 현재는 법적으로 행위제한 시점 이전의 지장물에 대해서는 보상대상에 모두 포함시키고 있으므로 불법 지장물은 행위제한 시점 이후에 발생한다고 볼 수 있고, 이는 사업시행자가 시행하는 지장물 조사 시 명백히 결정된다고 볼 수 있다. 즉, 행위제한 시작일부터 지장물조사 시작일 사이가 불법행위가 발생할 확률이 가장 높은 기간이라 할 수 있으므로, 본 보고서에서는 행위제한 시작일부터 지장물조사 시작일까지의 일수와 직접보상비 중 지장물 보상금과의 상관관계를 살펴보기로 하였다. 이를 위한 자료는 <표 5>에 재구성하여 제시하였다.

[표 5] 상관분석을 위한 자료의 재구성

사업지구	지장물 (억원)	면적 (만 m ²)	면적당 지장물 보상금 (원/m ²)	행위제한일 ~ 지장물조사일간의 일수 (일)
대구	744	439.0	16,944	545
광주전남	288	1,256.2	2,289	79
울산	237	277.7	8,532	591
강원	382	347.1	11,006	139
전북	512	1,613.2	3,172	123
경북	370	562.0	6,579	92
충북	668	909.1	7,343	252
경남	266	350.4	7,593	207

<그림 10>은 면적당 지장물 보상금과 행위제한 시점일과 지장물 조사 시점일 사이의 일수(이후 경과일수)의 관계를 그래프로 표시한 것이다.

[그림 10] 면적당 지장물 보상금과 경과일수의 관계



면적당 지장물 보상금과 경과일수의 상관분석을 수행하기 이전에 위 <그림 10>에서 이상치를 보이고 있는 울산 혁신도시의 자료를 재검토 하였다. 다른 대부분의 혁신도시는 인근의 기존도시와는 다소 동떨어져 있는 지역인데 반해, 울산 혁신도시의 경우에는 예정지구가 중구 우정동 일원으로 인근에 기존 도시가 근접하고 있는 지역이다. 즉, 울산 혁신도시는 대도시 일원이므로 이미 건축물이 존재하고 있어 비닐하우스 등을 이용한 불법 건축을 할 여지가 없어 경과일수의 증가에도 불구하고 면적당 지장물 보상금이 증가되지 않은 것으로 추정된다. 다만 이에 대한 상세한 원인은 해당 지역의 구체적인 조사를 통해 알 수 있을 것으로 판단되나, 본 보고서의 작성 시에는 이상치로 판

단되는 울산 혁신도시의 자료를 제외한 후 자료의 양측검정을 이용한 통계적 분석을 수행하였다.

면적당 지장물 보상금과 경과일수를 변수로 하고 개수는 7개인 자료를 이용하여 상관분석을 수행하였으며, 그 결과 두 변수간의 상관계수를 나타내는 Pearson 상관계수는 0.848, 유의확률은 0.016으로 유의수준 0.05(97.5%의 신뢰도)에서 유의하다는 결과를 얻을 수 있어 경과일수가 증가할수록 지장물 보상금이 증가한다는 양의 상관관계를 보이는 것을 알 수 있었다.

물론 이와 같은 분석에 있어 면적당 지장물 보상금에 가장 큰 영향을 미치는 것은 지장물의 종류일 것이고, 개발지역이 크면 경과일수도 많이 걸릴 것이므로 결국 개발지역의 전체 면적에도 많은 상관성이 있을 것이다.

다만 이 같은 결과의 해석에 있어서 여러 가지 영향 요소 중에 중요한 정책적 대안으로 제시된 경과일수의 감소가 어느 정도 타당성이 있는 정책이 될 수 있는지를 파악하기 위한 부수적인 확인차원의 수단으로서만 상관분석을 이용하였다. 또한 이와 같은 관계는 혁신도시 사업지구 중 7개만을 대상으로 추출하여 분석을 수행한 결과이므로, 향후 보다 많은 대상 지구를 대상으로 유사한 분석을 수행하면 보다 통계적으로 정확한 결론을 얻을 수 있으리라고 판단된다.

V. 개선방향 및 결론

본 보고서는 '07년 이후 급격하게 증가되고 있는 건축 및 토목사업 중 공공부문 사업의 시행에 있어 해당 개발지역 내에서 추가적인 보상금 수령을 목적으로 발생하는 불법행위의 유형 및 현황에 대한 실태와 그 단속현황, 법적 근거를 다루었으며, 조사된 자료를 이용하여 이와 같은 불법행위를 근절시키기 위한 정책적 대안을 제시하였다.

정책적 대안의 제시에 있어서는 법적 정비방안을 통한 근절방안을 먼저 제시한 후, 이와 함께 불법행위의 단속에 있어서는 애로사항을 개선하기 위한 방안을 추가로 제시하였다.

1. 불법행위의 근절을 위한 법적 정비 방안

본 보고서에서는 공공부문의 건축 및 토목사업의 진행과 관련된 법 중 「택지개발촉진법」과 「공익사업보상법」이 규정하고 있는 불법행위에 대해 먼저 알아보았으며, 이후 「보금자리주택특별법」과 「혁신도시특별법」에서 규정하고 있는 최근의 특정한 공공부문 사업과 관련된 특별법에서의 불법행위 및 문제점에 대해 살펴보았다. 이를 바탕으로 다음과 같이 법 개정을 통한 개발지역에서의 불법행위 근절 방안을 제시하였다.

첫째, 행위제한 시점에 대한 관련 법률 간의 일관성있고 명확한 규정이 필요하다. 개발지역내에서의 불법행위는 불법의 대상이 되는 행위 그 자체뿐만 아니라, 언제부터의 행위가 불법에 해당되는 지를 정확하게 규정할 필요가 있다. 그러나 현재는 이러한 행위제한 시점이 각각의 법마다 달라 사업시행자와 주민들과의 마찰이 일어날 수 있는 요소를 내포하고 있다. 특히 행위제한 시점은 사업인정고시 이전부터 시행하는 것이 바람직하다고 판단하여 최근의

개별사업을 지원하는 특별법에서는 행위제한 시점을 대부분 주민 등의 의견청취 공고시점으로 하고 있으므로, 이를 반영하여 「택지개발촉진법」과 「공익사업보상법」을 개정할 필요가 있다.

둘째, 지장물 조사를 최대한 빠른 시기에 시작할 수 있도록 할 필요가 있다. 사업시행자가 토지보상 등을 위한 목적으로 토지의 출입과 지장물의 조사 등을 시행하기 이전에 지역 주민들로부터 토지조서에 날인을 받아야 한다. 그러나 이 날인은 지역주민들에게 있어 보상금의 결정과 관련된 민감한 사항이기 때문에 보상협의의 절차가 원만하지 않은 지역에서는 지장물 조사를 시작하기 전까지 불필요한 시간이 많이 소요될 수 있다. 더욱 큰 문제는 행위제한 시작일부터 지장물 조사 시작일까지의 기간이 길어지면 길어질수록 이 기간 내에 불법행위가 발생할 수 있는 기회가 더 커진다는 것이다.

즉, 이 기간을 효과적으로 줄이면 줄일수록 불법행위는 시간적으로 제한되어 발생확률이 낮아질 수 있다. 따라서 행위제한 시점부터 지장물 조사 시점까지의 기간을 줄일 수 있는 규정을 마련할 필요가 있다. 즉, 보상금의 결정 등과 관련된 토지조서의 날인 이전인 주민 등의 의견청취 시점부터 지장물의 조사만은 별도로 사업시행자가 진행할 수 있도록 규정을 바꿀 필요가 있다. 다만 현재 지장물 조사는 주민들과 사업시행자간의 보상금 협의에 있어 중요한 역할을 하고 있으므로 지장물 조사가 지역주민들의 보상금 지급협의에는 영향을 끼치지 않도록 할 수 있는 별도의 절차를 통해 진행되도록 할 필요가 있을 것이다. 이러한 방안의 마련도 중요한 사안이지만 본 보고서와는 크게 관계가 없어 자세히 다루지 않았다.

셋째, 건축물관리대장 등 기존 대장자료를 적극 활용하도록 장려할 필요가 있다. 현재 사업시행자는 지장물 조사를 통해 개발지역의 모든 건축물과 공작물 등의 지장물을 다시 조사해야하고 이에 필요한 시간과 인력도 많이 필요하다. 그러므로 기존에 작성된 건축물관리대장 등을 이용하여 기초적인 자

료를 작성하여 주민들에게 열람하도록 하고, 열람 내용에 대하여 주민들이 이의제기를 하는 경우에만 이에 대한 조사를 별도로 시행한다면 불필요한 조사 시간 및 비용을 감소시킬 수 있을 것으로 판단된다.

특히 최근 컴퓨터 기술의 발달로 대장관리에 있어서도 획기적인 데이터베이스의 관리 기술들이 발전되어 건축물관리대장도 이를 이용하여 업그레이드되고 있으므로 향후에는 이러한 기존자료를 적극 활용할 필요가 있으며, 이후 이를 법에 포함시키도록 개정하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

넷째, 행위제한 이전에 건축이 허가된 건축물이라 할지라도 건축물관리대장을 토대로 신규 건축물의 건축 시 일정 규모 이상은 신축되지 않도록 하는 규정의 마련이 필요하다. 이러한 신축건물의 경우 보상금의 액수도 클뿐더러 조만간 철거될 건축물이므로 국가적으로도 낭비적인 요소가 있다.

다섯째, 지역의 특성을 고려한 단속이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 일반적으로 수도권 인근에서는 비닐하우스로 위장한 불법건축물을 신축한 후 이를 이용하여 아파트 입주권을 받으려 하는 불법행위가 많다. 이러한 지역에서는 정밀항공 사진촬영만으로는 이와 같은 불법행위의 단속이 불가능하여 정부 및 사업시행자가 직접 단속할 수밖에 없으므로 이에 대한 행정 및 재정적 지원이 필요하다. 반면 지방에서는 불법 비닐하우스의 설치보다는 묘목 심기, 양어장 신축 등의 불법행위가 많은 편이다. 따라서 이런 경우에는 정밀항공 사진촬영 기록이 보상금 산정에 있어 매우 효과적일 수 있으므로 이에 대한 내용을 관련 법에 반영하여 의무적으로 사용하도록 할 필요가 있다.

여섯째, 단속기록의 보존에 대한 의무화 규정의 마련이 필요하다. 형식적인 단속이 되지 않도록 하기 위하여 단속일지 열람 및 보존 등의 규정을 마련하여 해당 내용을 일정 기간 동안 의무적으로 보존하도록 할 필요가 있으며, 특히 사업시행자로 하여금 정부의 역할을 대신하여 단속 기록을 기재하고 보존하도록 의무화할 필요가 있다.

2. 불법행위 단속의 애로점 개선을 위한 방안

개발지역내에서의 불법행위에 대한 조사는 사업시행자 등을 포함한 다양한 인력이 수행할 수 있다. 최근 들어 정부합동단속반 또는 사업시행자가 고용한 인력이 관할 지방자치단체의 부족한 인력을 지원하거나 투과라치제도 등을 이용하여 불법행위의 단속을 지원하고 있는데 이는 현실적으로 유용한 방법인 것으로 판단된다. 그러나 이외에도 다음과 같은 사항을 고려하여 실질적인 단속이 될 수 있도록 관련 지침이나 규정을 마련하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

첫째, 불법행위 조사를 위한 인력뿐만 아니라, 이에 대한 행정집행을 위한 인력이나 장비 등에 대한 지원이 추가되어야 할 필요가 있다. 특히 앞서 기술한 바와 같이 연고지 주민들과 실질적인 마찰이 일어나는 강제 철거 등의 행정대집행은 관할 구청 등의 단속공무원과 경찰 등에 의해 추진되는데, 이러한 행정대집행에 있어서 사업시행자가 단속에 필요한 장비 등을 지원할 필요가 있다.

둘째, 단속 공무원들 간의 단기 파견 형식을 이용한 교차 단속 방식의 도입을 고려해 볼 필요가 있다. 관할 지방자치단체의 공무원들은 개발지역 주민들과 오랜 시간 같은 공간에 거주해왔고, 이후에도 같은 지역에 거주할 수 있는 개연성이 크므로 철거, 고발 등의 행정대집행의 절차에서 인간적인 어려움이나 피해를 볼 수 있다. 그러므로 유사 사업이 진행되고 있는 타 지방자치단체의 단속 공무원들과 지역을 맞바꾸어 단속하도록 함으로써 불필요한 감정적 소모나 피해를 감소시킬 수 있을 것이다.

셋째, 타 개발지역에서 유사한 수법으로 보상금을 받아간 경력이 있는 사람에 대한 추적관리가 필요하다. 이번 조사에서는 파악하지 못하였으나 개발지역 소문이 있는 곳만 골라 토지를 매입하여 투기를 일삼고 지장물을 불법으

로 건축하여 추가적인 보상금을 수령하는 사람들이 다소 있는 것으로 추정된다.

그간의 개발지역에서의 불법행위에 대한 단속은 사업인정고시 시점에서 각종 언론을 통한 엄격한 단속 시행에 관한 일회적인 보도와 몇 차례에 걸친 시범단속 등이 단속활동의 많은 부분을 차지하고 있었던 것으로 보인다. 물론 최근에는 불법행위 근절을 위한 정부합동단속반을 설치하고 투파라치 제도의 확대 등 기존의 불법행위 단속방법보다는 진일보한 방안이 시행되고 있는 것도 사실이다.

그러나 이와 같이 단속에 치우친 불법행위의 근절방안 외에도 보다 근본적인 제도적 문제를 개선한다면 불법행위를 보다 효율적으로 근절할 수 있을 것이다. 즉 향후에는 현재의 다양한 단속 방안과 함께 본 보고서의 결과를 활용하여 불법행위 근절을 위한 근본적인 정책을 마련함으로써, 불필요한 보상금의 지급으로 인한 국가재정의 낭비를 막고 불법행위에 의해 발생하는 보상비용이 해당 개발지역의 집값상승의 원인이 되지 않도록 할 필요가 있다.

특히 공공개발사업 지구의 사업시행자는 불법행위로 인한 보상금 증액이 해당지역에 입주하는 국민들의 분양가 상승 원인이 되지 않도록 대상지역의 지장물 등을 철저히 관리할 필요가 있을 것으로 판단된다.

참고문헌

감사원, “감사원결정례집”, 2007.

국가청렴위원회, “국가청렴위원회 심의·의결례집”, 제6집, 2007.

국민권익위원회, “부패방지심의·의결례집”, 제7집, 2008.

연구 및 참여진

부 문	직 위	성 명
기획/조정	경제산업조사실장	류재우
	국토해양팀장	박출해
집필	입법조사관	김상욱

현장조사보고서 발간 일람

호 수	제 목	발간일	집필진
제1호	소년보호처분 수탁기관 운영실태 조사결과	2008. 9.29	조규범 박영원 김남영
제2호	체납행정 관련 문제점과 개선방안	2008.10.20	임언선 이상은
제3호	장기요양기관 조사보고서	2009. 5.22	원시연
제4호	요양보호사 교육기관 실태조사보고서	2009. 6.12	원시연
제5호	자체감사제도의 문제점과 입법적 개선방향	2009.10. 9	최석림 조규범 박정용

현장조사보고서 제 6 호

발 간 일 2009년 11월 25일
발 행 임종훈
편 집 경제산업조사실 국토해양팀
기획관리관 기획협력팀
발 행 처 국회입법조사처
서울특별시 영등포구 의사당로 1
TEL 02·788·4524
인 쇄 경성문화사 (TEL 02·786·2999)

1. 본 책자의 무단 복제 및 전재는 삼가주시기 바랍니다.
 2. 내용에 관한 자세한 사항은 집필자에게 문의하여 주시기 바랍니다.
 3. 전문(全文)은 국회입법조사처 홈페이지(<http://www.nars.go.kr>) 자료마당에 게시되어 있습니다.
-

ISSN 2005-9558

발간등록번호 31-9735026-000662-14

© 국회입법조사처, 2009

현장조사보고서 제6호

공공개발사업 지구 내에서의 보상금관련 불법행위 실태 및 근절방안

