

주민 참여·대화모형에 기초한 맞춤형 보상행정의 성공사례: 행정중심복합도시의 경우

- 행정중심복합도시 보상은 ‘보상추진협의회’ 조기 구성, 보상 전반에 대한 능동적 설명 및 홍보, 원주민을 위한 다양한 보상방법 구상, 이전기업의 법인세 특례 인정, 선진적인 장사대책 마련 등 주민과의 대화와 협의를 통한 ‘맞춤형 보상’을 추진함으로써 개발사업에 있어 보상의 새로운 전기를 마련하였다는 평가를 받고 있음
- 이러한 ‘맞춤형 보상’으로 다른 개발사업에 비해 2배 정도 빨리 보상이 진척되었고, 사업이 지연될 경우 예상되는 추가비용손실을 미연에 방지하여 혁신도시·기업도시 건설 등 다른 도시개발사업의 벤치마킹 대상이 되고 있음
- 행정중심복합도시 보상사업은 주민과의 대화를 통해 상호 신뢰를 형성하였다는 점 외에도 다음과 같은 구체적 보상수단을 동원함으로써 보상행정의 새로운 지평을 열
 - 보상착수 8개월 전부터 ‘보상추진협의회’를 구성하여 쟁점사항에 대해 협의하고, 행정중심복합도시 건설 및 보상에 대한 반대세력과도 대화의 장을 열어 놓음으로써 주민과의 갈등과 대립을 해소
 - 저렴한 임대아파트 공급, 전세자금 저리 대출, 미착수 토지 우선임대 등 영세민 대책, 이전기업의 법인세 감면, 대체산업단지 조기 건설 등 ‘맞춤형 보상’을 실시
- 향후의 각종 도시·지역개발사업 보상행정에서 벤치마킹될 수 있음

1. 기존 도시개발사업 보상정책의 한계

- 도시개발사업의 성공적 추진을 위해서는 토지매수가 중요한 선결과제이나, 기존 도시개발사업의 보상행태는 사업시행자의 일방적 추진, 이주민의 무리한 요구로 도시개발사업의 장애요인으로 작용
 - 보상과정에서 사업시행자는 주민과의 형식적 협의, 밀어붙이기식 진행, 세입자 등 영세서민에 대한 배려 부족 등으로 주민과의 갈등을 양산
 - 이주민들 또한 무리한 요구와 무성의한 협의로 사업추진에 지장을 초래
- ※ 판교신도시 개발사업에서는 16개 단체가 37회의 시위, 한국토지공사 사장실 점거, 사업지연을 위한 망루설치 등으로 2명이 구속되었고, 오산세교지구 개발사업에서는 망루설치, 이를 철거하기 위한 과정에서 경찰과의 물리적 충돌로 1명이 사망하고 5명이 부상을 당하였음
- 이는 기존 토지보상법과 개발사업법의 제도적 한계에 기인한 측면도 있으나, 보상추진 과정에서 원만한 협의로 해소될 수 있는 측면을 간과함으로써 발생한 경우가 많아 기존의 보상방식을 탈피한 새로운 보상방식의 도입필요성 증대

2. 행정중심복합도시(세종) 개발사업 보상정책의 주요내용

● 보상의 기본원칙 및 목표 설정

- 행정중심복합도시(이하 행정도시) 개발사업의 정책당국과 사업시행자는 토지보상법의 절차에 따라 정당한 보상을 하되, 주민참여를 최대한 보장하고 세입자 등 영세민에 대한 생계지원대책을 마련하여 주민과의 신뢰구축을 기본원칙으로 설정
- 아울러 기존 원주민이 도시개발사업지구 밖으로 내몰리는 폐단을 극복하기 위하여 예정지역 내 원주민을 ‘행정도시의 첫 주민’으로 삼자는 목표를 설정

● ‘보상추진협의회’의 구성 및 운영

- 기존 사업에서는 보상계획 공고 후 해당 시장, 군수, 구청장의 요청에 따라 1~2회 정도의 보상추진협의회를 개최하였으며, 주로 단순한 주민의견을 전달하거나 사업진행상황을 통보하는 등 한정적인 역할을 수행
- 행정도시는 보상추진협의회를 구성할 수 있는 시기에 협의회를 구성하는 것은 늦다고 판단하여 통상적인 개발사업보다 8개월 전에 보상추진협의회를 구성
 - 주민대표, 건설청, 사업시행자, 충청남도, 공주시, 연기군, 대학교수, 변호사, 감정평가사 등 21명으로 구성
 - 주민들이 직접 선출한 사람을 협의회에 참여시켜 주민의 대표성을 확보
- 협의회, 이해관계자별 분과위원회, 주민설명회 등 다양한 방식의 대화를 통하여 주민의 협조를 유도
 - 주민들이 요구하는 사항을 유형별로 분류(837항목 288건)하고, 수용 또는 수용불가 입장을 보상추진협의회(27회 개최), 주민설명회(11회 개최) 등을 통해 상세하게 설명함으로써 주민들의 신뢰를 형성
 - 축산, 기업, 세입자 등의 다양한 이해관계를 효과적으로 조율하기 위하여 보상추진 협의회 내에 분과위원회를 구성(분과위원회 10회 개최)

● 보상 전반에 대한 능동적 설명·홍보 및 주민의 협조요청

- 보상 전반에 대한 주민들의 궁금증을 해소시키기 위하여 신문, 방송, 홍보책자 등 가능한 다양한 수단을 동원하여 적극적인 홍보활동을 전개
 - 감정평가 방법, 보상금의 지급방법, 협의보상 시의 인센티브, 보상체결 시 세금납부 등에 대한 설명 및 홍보를 위하여 다양한 수단을 동원
 - 주민들이 보상과 관련하여 궁금해 하는 사항을 Q&A로 알기 쉽게 제작하여 제공
 - 또한 행정도시 개발사업이 충청권의 발전, 국가균형발전을 위한 국가적 사업이란 점을 알리고 주민의 협조를 당부하는 국무총리 및 행정도시 건설청장의 서한을 주민 개개인에게 배포

- ‘보상독려반’을 구성하고 세무·법률 상담창구를 개설하여 주민의 신뢰형성
 - 건설청 및 지자체 공무원들을 중심으로 ‘보상독려반’을 구성하고 마을회관 등 현장을 방문하여 설명하는 한편 휴일에도 보상관련 상담 및 보상계획 체결업무를 수행
 - 예정지역 내 세무사, 변호사 등의 협조를 받아 행정도시 건설청, 한국토지공사 내에 보상·세무·법률 상담창구를 개설하고 주민의 애로사항이나 전문적인 정보를 제공
- 원주민을 위한 다양한 보상방법 구상 및 이전기업의 법인세 특례인정 법령 개정
 - 주민대표, 건설청, 사업시행자, 전문가 등으로 구성된 ‘이주·생활대책 T/F’를 구성하여 주민들의 재정착에 실질적인 도움을 줄 수 있는 각종 대책을 마련
 - 원주민의 재정착을 유도하기 위해 기존 보상관행에서 탈피하여 이주주택지를 단독택지, 블록형 택지, 공동주택지 등으로 다양화하여 주민들이 경제적 능력을 감안하여 선택할 수 있도록 배려
 - 상가건축비를 부담하기 어려운 주민들을 위해 희망할 경우 토지신탁제도 등을 활용하여 상가를 건축, 공급받을 수 있도록 개선
 - 취업은행 설치, 직업전환 프로그램 마련 등을 통하여 주민의 재취업과 생활기반 마련을 지원
 - 주민들로 구성된 ‘주민생계조합’(’06. 9 발족)을 통해 분묘이장, 지장물철거 업무 등을 수행하게 함으로써 소득창출을 통한 생활안정도 지원할 계획
 - 행정도시 사업지구 내에서 다른 지역으로 이전하는 기업에 대해서는 법인세 특례를 인정하여 5년거치 5년 분할상환을 내용으로 하는 조세특례제한법을 개정(’06. 12)하고, 기업이전에 따른 대체부지를 마련하기 위하여 탄천지방산업단지를 조기에 건설할 계획

● 선진적인 장사대책 마련

- 행정도시 예정지역 내에는 525개의 소종중이 뿌리를 깊게 내리고 있는 지역으로 2만 5천여 기의 분묘가 산재하여 보상 초기 분묘이전이 보상의 최대 이슈로 부상
- 선진적인 장사대책을 수립하기 위해 ‘장사대책 T/F’를 구성하고 토론회 등을 개최하여 세부적인 장사대책을 수립
 - 매장문화에 대한 인식전환을 유도하기 위하여 종중대표들을 중심으로 국내의 선진장사시설(부산 영락공원 등)을 견학시키고 평장, 수목장 등에 대한 편견을 불식시키도록 노력하고 종중간담회를 개최하여 협조분위기를 조성
 - 건교부 및 법제처와 협의를 통해 행정도시 예정지역 인근 시·군에 임야(선산 및 묘지이전)의 대체취득 시 토지거래허가가 가능하도록 제도를 개선('06. 6)
- ‘장사종합시설 건설구상(안)’을 마련하여 행정도시 기본계획에 반영하고 체육시설, 휴양시설, 산책로 등을 갖춘 묘지공원 조성계획을 구체화

3. 정책효과 및 성공요인

[그림] 보상착수 후 4개월간 협의매수 실적



● 정책효과

- 행정도시 건설 예정지역은 여의도의 25배에 달하는 방대한 면적이지만, 다른 개발사업에 비해 2배 정도 빨리 보상을 진행하였으며 보상착수 1년만에 토지보상을 완료
- 주민들의 과격시위 등으로 사업이 지연될 경우 예상되는 추가 비용손실을 방지하여 국민부담을 절감
- 혁신도시·기업도시 건설사업 등 다른 도시건설사업의 벤치마킹이 되고 있으며, 건교부는 행정도시 보상사례를 참고하여 보상관련 제도개선을 추진 중

[표] 행정도시사업과 타 도시개발사업의 보상방법 및 효과

구분	타 도시개발사업	행정도시 사업	효과
이주주택지	점포겸용 단독주택지만 공급	단독, 블록형, 공동주택지 등으로 다양화	주민에게 다양한 선택권 부여
생활대책	상가용지(6~8평) 공급	신탁회사를 통한 상가 건축·공급	주민의 건축비 부담 완화
영세민대책	미수립	임대아파트 건립 전세자금 저리 대출 미착수 토지 우선 영농권 부여	영세민 생계지원을 통한 생계에 대한 불안감 해소
취업알선	미수립	직업전환교육 공사현장 일자리 알선	재정착 유도
주민생계 조합	미설치	주민들로 구성하여 분묘이장, 지장물 철거사업 시행	소득창출 원활한 지장물 철거

● 성공의 6대 핵심요소: 헥사곤(6각) 모형

- ① 보상착수 8개월 전부터 ‘보상추진협의회’를 구성하여 쟁점 사항에 대해 협의
- ② 건설청, 사업시행자, 지자체 간 유기적인 협조체제 구축
- ③ 공식적인 의사결정은 보상추진협의회로 창구를 일원화
- ④ 영세민에 대한 지원대책을 보상 초기에 수립하여 주민 불안감 해소
- ⑤ 행정도시 건설은 주민과 함께한다는 인식을 공유
- ⑥ 솔직한 대화를 통해 타협점을 찾아나감으로써 상호 신뢰를 형성



- 향후 각종 지역·도시 개발사업에서의 벤치마킹으로 활용함으로써 지역여건에 맞는 맞춤형 보상체제 강구 필요

- 행정중심복합도시건설청 김상권 생활대책팀장 (041-860-9238, kimsk7@macc.go.kr)
- 국토연구원 토지·주택연구실 조판기 책임연구원 (031-380-0252, pkcho@krihs.re.kr)