

**기존 신행정수도  
예정지역의 보상대책**

최 원 회  
(공주대학교 교수)

# 기존 신행정수도 예정지역의 보상대책

최 원 회 (공주대학교 교수)

## I. 서론

### 1. 논의의 배경 및 목적

2002년 12월 19일 ‘신행정수도의 충청권 이전’을 공약한 당시 민주당 노무현 후보가 대통령에 당선되면서 공식화된 신행정수도 건설 문제는 많은 우여곡절 끝에 2004년 1월 16일 ‘신행정수도건설을위한특별법’(이하, ‘신행정수도건설특별법’이라 칭함)이 공포되었고, 2004년 8월 11일 4개 후보지역 가운데 공주-연기 지구가 신행정수도 건설예정지역(이하에서는 ‘예정지역’이라 칭함)으로 최종 확정된 바 있었다.

이후, 신행정수도건설추진위원회를 중심으로 신행정수도 건설과 관련된 제반사항이 순조롭게 진행되어, 2004년 9월 17일에는 신행정수도 보상대책<sup>1)</sup>이 제시되고 있었다.

이런 가운데, 2004년 10월 21일 헌법재판소가 ‘신행정수도건설특별법’에 대한 위헌판결을 내리므로써, 신행정수도건설특별법에 의거하여 행해지던 신행정수도 건설과 관련된 일체의 공식적 행위가 중단되게 되었다.

그 결과, 기존 신행정수도 예정지역에서 주민들의 정치적 불신, 정신적 충격, 경제적 피해 등 여러 가지 부정적 문제들이 발생하고 있으나, 그 중에서도 특히 주민들의 ‘경제적 피해’가 시급히 해결하지 않으면 안되는 초미의 문제로 대두되고 있다.

이러한 문제는 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 상당수가 위헌판결 이전에 이미 보상에 임박해서 예정지역 주변부 또는 원격지역에 농업용 토지, 주거용 토지, 단독주택, 아파트 등을 은행융자, 차입 등의 형태로 이미 구입했다는 데에서 발생하고 있다.

이에, 본 논의에서는 우선 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 경제적 피해를 조속히 해결하는 유일한 방법은, ‘헌법 개정을 통한 신행정수도 건설의 재추진’과는 별도로, 신행정수도건설특별법 위헌판결에 저촉되지 않는 범위 내에서 기존 신행정수도 예정지역을 대상으로 보상대책을 수립하여 실행하는 것뿐이라는 전제하에, 위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 주요내용과 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 위헌판결 이후의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책을 모색해 보고자 한다.

그리고, 위헌판결 이후의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책에 대한 논의에 앞서, 기존 신행정수도 예정지역의 공간적 범위와 지리적 특성을 개관하고, 그것이 보상대책 논의에 어떤 의의를 갖는지 검토해 보고자 한다.

## 2. 기존 신행정수도 예정지역의 공간적 범위와 지리적 특성

약 2,160만평에 이르는 기존 신행정수도 예정지역은 행정구역상으로는 충청남도의 연기군 남면, 금남면 및 동면 일대와 공주시 장기면 일대에 걸쳐 있다.

기존 신행정수도 예정지역의 중심부에는 260m 높이의 전월산(轉月山)이 위치해 있고, 미호천(美湖川)과 금강(錦江)이 합류하고 있어, 이른바 전형적인 배산임수의 풍수지형을 이루고 있다(그림 1 및 그림 2). 다시 말하면, 도시 입지와 관련하여 산지, 하천 및 평야가 적절하게 어우러져 있는 그야말로 한국 최고의 천혜의 자연환경을 갖추고 있다. 특히, 전월산은 이러한 자연환경의 극치이다.

또한, 기존 신행정수도 예정지역은 경부고속도로, 경부선, 경부고속철도 등에 근접해 있어서 전국에서의 접근도가 상당히 높은 위에, 22km 내지 29km 정도 거리에는 대전광역시, 청주시, 천안시 및 공주시가 입지해 있어서(그림 3), 광역도시권의 형성 가능성이 상당히 크다.

특히, 기존 신행정수도 예정지역이 주변의 도시들과 네트워크 도시체계를 형성한다고 하면, 기존의 수도권이나 동남권에 버금가는 광역도시권이 단기

간에 형성될 가능성이 대단히 크다. 이러한 가능성은 기존 신행정수도 예정지역이 수도권 과밀해소와 국토균형발전에 크게 기여할 수 있음을 의미한다.

기존 신행정수도 예정지역의 위와 같은 자연 및 인문지리적 탁월성은 이 지역에 신행정수도만이 입지해야 하는 근거가 되며, 후론하게 될 기존 신행정수도 보상대책 논의에 있어서 특별한 보상을 요구하게 되는 당연한 하나의 근거가 된다.



<그림 1> 기존 신행정수도 예정지역 일대

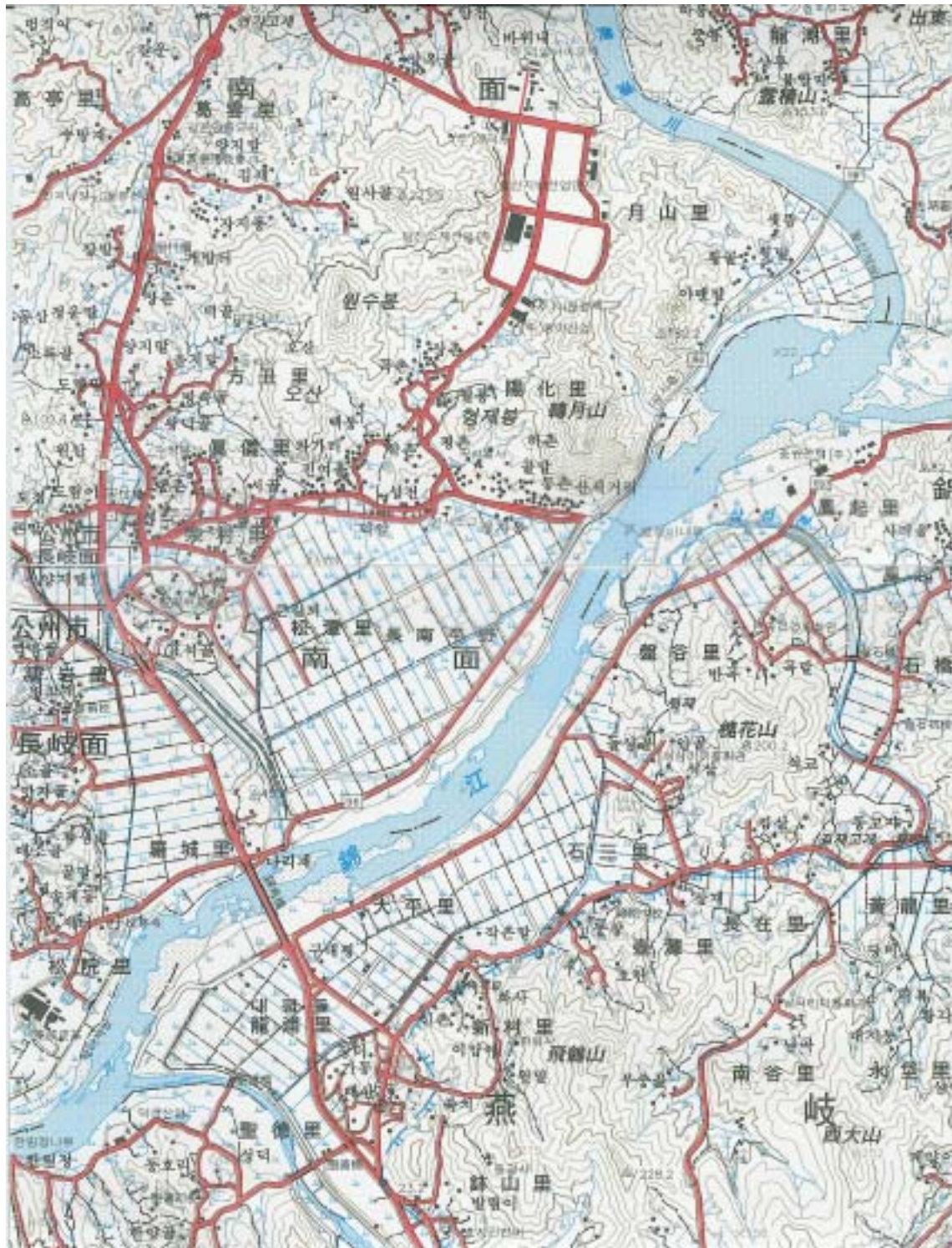
\*자료: chosun.com, 2004년 8월 6일



<그림 2> 기존 신행정수도 예정지역 일대의 공간구조

\*이경기·권일, 2004, 20을 일부 수정함.





<그림 3> 기존 신행정수도 예정지역 일대

\*자료: 국토지리정보원, 2003, 1:50,000 대전도폭; 국토지리정보원, 2003, 1:50,000 청주도폭.

## II. 개발에 따른 보상대책의 일반적 유형과 범주

### 1. 토지보상법에 의한 손실보상의 유형 및 범주

공익사업에서 가장 중요하고 어려운 과정은 보상절차인데, 보상절차의 중복과 불합리로 인하여 보상절차가 지연되는 경우, 막대한 사회적 손실이 발생할 뿐만 아니라, 공익성을 요하는 사업의 효율성 저해요인 및 주민민원 발생의 주원인이 되고 있다(최정우 외, 2004, 39).

공익사업의 유형과 이에 따른 손실보상으로 주민대책을 규정하는 모법 및 기본법은 ‘공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률’(2002년 2월 4일 제정, 2003년 1월 1일 시행, 이하에서는 ‘토지보상법’이라 칭함)이다.

이러한 토지보상법에 의한 손실보상의 유형은 토지보상, 물건보상, 권리보상 및 생활보상으로 구분되며, 각 유형별로 범주가 다양하게 설정되어 있다(최정우 외, 2004, 39)(표 1).

<표 1> 토지보상법에 의한 손실보상의 유형 및 범주

보상유형	세부내용
토지보상	공법상 제한을 받는 토지, 미불용지, 무허가건물 등의 부지, 불법형질변경된 토지, 도로부지, 구거 및 도수로 부지, 하천부지, 저수지 부지, 전하지, 개간지, 잔여지, 기타의 토지
물건보상	건물보상, 공작물보상, 수목보상, 농업보상, 축산보상, 분묘보상, 전기, 통신 등 공공시설보상, 문화재보상
권리보상	광업보상, 어업보상
생활보상	영업보상, 이주대책, 간접보상, 실농보상

\* 자료 : 최정우 외, 2004, 39.

## 2. 토지보상법의 특성 및 문제점

토지보상법에서의 손실보상은 토지보상, 물건보상 및 권리보상을 중시하는 반면, 개발로 인한 주민의 정신적 및 심리적 상실감과 종전생활의 질을 보장하는 생활보상적 측면은 공익사업유형별 및 사안별로 후차적으로밖에 검토되지 못하고 있다(최정우 외, 2004, 39-41).

토지보상법 이외에 댐건설및주변지역지원등에관한법률, 전원개발에관한특별법, 산업입지및개발에관한법률, 유통단지개발촉진법, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률, 고속철도건설촉진법, 관광진흥법, 공공철도건설촉진법, 도시철도법, 사회간접자본시설에대한민간투자법, 수도권신공항건설촉진법, 신항만건설촉진법, 한국수자원공사법, 한국토지공사법, 대한주택공사법 등도 공익사업에 따른 손실보상 및 주민이주대책을 규정하고 있으나, 토지보상법과 유사한 특성 및 문제점을 갖고 있다.

## III. 위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책

### 1. 위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 주요내용

신행정수도건설추진위원회는 헌법재판소의 '신행정수도건설특별법'에 관한 위헌판결 이전인 2004년 9월 17일 관계공무원 워크숍시에 '신행정수도 보상대책 설명자료'를 제시한 바 있다.

이 자료는 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 관한 정부의 최초안으로서, 정부의 신행정수도 보상대책의 대강을 드러내고 있다는데 큰 의의가 있다.

이 자료에 의하면, 정부는 원래 예정대로라면, 2005년 상반기에 기본조사 및 토지조사·물건조사를 작성하고, 2005년 하반기에 보상계획 공고, 열람 및 보상액 산정, 2005년 12월 이후 손실보상 협의에 착수하기로 되어 있었다. 손실보상 협의는 토지 소유자, 정부, 전문가, 사업시행자 등으로 구성된 보상협

의회를 통해서 이루어지도록 되어 있었다.

이 자료의 보상대책은 손실유형별 보상기준, 가옥소유자 대책, 세입자 대책, 생활대책, 협의양도인 택지 대책, 보상방식, 세제안내 등을 포함하고 있다.

신행정수도건설추진위원회가 2004년 9월 17일에 제시한 '신행정수도 보상대책 설명자료'의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

## ① 보상기준

### ㉠ 토지관련보상

- 토지보상 : 2004. 1. 1. 표준지 공시지가, 가격형성요인(위치, 형상, 이용상황), 지가변동률 등에 의해 평가/ 일시적 이용 상황, 소유자의 주관적 가치 판단, 특별용도 사용전제의 경우는 고려치 않음/ 1989. 1. 24. 이후 건축된 무허가 건물등의 부지나 불법으로 형질변경된 토지는, 무허가 건물등이 건축될 당시 또는 토지가 형질변경 될 당시의 이용상황을 상정하여 평가
- 개간지보상 : 국유지 또는 공유지를 관계 법령에 의해 개간한 자가, 개간 당시부터 보상 당시까지 적법하게 당해 토지를 점유하고 있는 경우에 한하여, 개간에 소유된 비용을 평가하여 보상

### ㉡ 지상건축물 등의 보상

- 건물(담장, 우물 등 부대시설 포함) 및 공작물보상 : 건축물 등의 구조 · 이용 상태 · 면적 · 내구 연한 · 유용성 · 이전 가능성 · 이전 난이도, 기타 가격 형성상의 제요인을 종합적으로 고려하여 평가한 금액으로 보상/ 특별법 제16조의 규정(예정 지역 안에서의 행위 제한) 등을 위반한 건축물 등은 보상하지 않음
- 과수 및 입목 등의 이식보상 : 수종 · 수령 · 수량이나 식수된 면적, 그 관리상태 등 제요인을 고려하여 이식으로 인한 손실을 평가한 금액으로 보상/ 임야상의 소나무 및 잡목 등 자연 수목은 토지보상액에 포함되므로 이식 보상에서 제외
- 분묘보상 : 사업지구내 분묘에 대하여 분묘개장 신고필증을 교부받아 분



묘를 개장하고 필요서류를 제출한 자에게 보상/ 분묘이전비는 4분판 1매·마포 2필 및 전지 5권의 가격, 제례비, 노임 5인분(합장인 경우에는 사체 1구당 각각의 비용의 50% 가산) 및 운구 차량비/ 석물이전비는 비석·상석 등의 이전실비(이전사용이 불가능한 경우에는 제작운반비)/ 잡비는 분묘 이전비 및 석물이전비에 의하여 산정한 금액의 30%에 해당하는 금액/ 이전보조비는 연고자가 있는 분묘는 1기당 100만원 범위 내에서 일정기준에 의한 산출금액 지급/ 종중 등 집단분묘 이장을 위한 공원묘지 조성, 납골당의 설치도 검토할 계획

㉔ 권리 보상

- 광업권 : 광업권자 또는 조광권자가 조업 중이거나 정상적으로 생산 중에 토지 등의 편입으로 휴업한 광산으로서 광물생산실적이 있는 경우, 탐광에 착수하였거나 광물생산실적이 없는 경우 등으로 구분하여 평가/ 영업이익은 최근 3년간의 연평균 영업이익을 기준으로 하되, 매장량이 없어 휴업중인 광산은 손실이 없는 것으로 보아 보상하지 않음
- 어업권 : 예정지역지정·고시일 이전부터 공공용수면에서 내수면어업법에 의하여 면허·허가를 받거나 신고를 하고 어업을 하는 경우 보상/ 사유수면에 대한 어업행위는 영업보상기준에 의하여 보상

㉕ 영업보상

- 보상기준 : 사업인정 고시일 현재, 관계법령에 의한 허가·면허·신고 등을 필요로 하는 경우에는 허가 등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업
- 휴업보상은 휴업기간(3개월 이내, 최대 2년)의 범위 내에서 휴업기간 중의 영업손실액과 시설이전비 등을 평가한 금액으로 보상
- 폐업보상은 당해지역 또는 인접 시·군·구의 다른 장소로 이전하여서 영업을 할 수 없거나, 허가 등을 받을 수 없거나, 혐오감 등으로 이전이 곤란하다고 시장·군수가 인정하는 경우, 3년간의 평균 영업이익을 기준으로 2년간의 영업이익에 영업용 고정자산·원재료·제품 및 상품 등의 매각손실액 등을 평가하여 보상/ 사업인정 고시일 등 전부터 허가 등을 받아야 행할 수 있는 영업을 허가 등이 없이 행하여 온 자가 공익사업의

시행으로 인하여, 당해 장소에서 영업을 계속할 수 없게 된 경우에는 휴업 보상액의 범위 내에서 가구원 수에 따라 산정한 3월분의 주거 이전비를 지급. 다만, 특별법 제16조의 규정 등을 위반한 사항은 보상이 되지 않음/ 1989. 1. 24. 후 건축된 무허가 건물 안에서 행한 영업은 영업보상이 되지않음

- 휴직·실직보상 : 사업인정 고시일 당시 사업지구 안의 사업장에서 3월 이상 근무한 근로자(소득세법에 의한 소득세가 원천징수된 자에 한함)에게 보상/ 휴직보상금은 근로장소의 이전 등으로 일정기간 휴직하게 된 자에게 휴직일수(휴직일수가 90일을 넘는 경우에는 90일로 봄)에 근로기준법에 의한 평균임금의 70/100에 해당하는 금액을 곱한 금액/ 실직보상금은 근로장소의 폐지 등으로 직업을 상실하는 경우 근로기준법상 평균임금의 90일분에 해당하는 금액

㉔ 농업의 손실에 대한 보상

- 보상기준 : 사업지구내 편입되는 농지의 면적에 통계청이 매년 조사·발표하는 농가 경제조사통계에 의하여 산출한 도별연간 농가평균 단위경작면적당 농작물 조수입의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 지급(실제 소득을 입증하는 경우 실제소득의 2년분을 곱한 금액)
- 지급방법 : 자경농지가 아닌 농지에 대한 영농손실액은 실제 경작자에게 지급. 다만, 소유자가 당해지역에 거주하는 농민인 경우에는 소유자와 실제의 경작자가 협의하는 바에 따라, 협의가 되지 않으면, 각 50%씩 소유자 및 경작자에게 보상/ 사업 인정 고시일 이후부터 농지로 이용되고 있는 토지, 일시적으로 농지로 이용되고 있는 토지 또는 불법 형질 변경 토지로서 농지로 이용되고 있는 토지, 타인 소유의 토지를 불법으로 점유하여 경작하고 있는 토지 및 농민이 아닌 자가 경작하고 있는 토지의 경우에는 영농 손실액 보상을 하지 않음
- 폐농시 농기구보상 및 사업지구 밖의 토지에 대한 농업손실보상 : 농지의 2/3이상이 사업 지구에 편입되어 당해 지역에서 영농을 계속할 수 없게 된 경우, 농기구 매각 손실액 및 농업의 손실액을 보상/ 호미, 낫, 괭이

등 소모성 단순농기구는 보상에서 제외

- 이농비보상 : 사업의 시행으로 인하여 영위하던 농업을 계속할 수 없게 되어 다른 지역으로 이주하는 농민이 지급받을 보상금이 없거나, 그 총액이 8월분의 평균 생계비에 미달하는 경우 그 금액 또는 차액을 보상

㉠ 축산보상

- 영업 보상을 준용(휴업 손실액, 시설 이전비, 가축운반비)하여 보상(기준 마리수 이하인 경우는 시설 및 가축 이전비만 지급)/ 축산법 제20조의 규정에 의하여 신고한 부화업 또는 종축업
- 기준 마리수(닭 200마리, 토끼·오리 150마리, 돼지·염소 20마리, 소 5마리, 사슴 15마리, 꿀벌 20군, 개 20마리를 말함) 이상의 가축을 기르는 경우/ 기준 마리수 미만의 가축을 기르는 경우로서 기준 마리수에 대한 실제 사육 마리수의 비율의 합계가 1 이상인 경우

② 가옥소유자대책

㉡ 이주자택지 공급

- 대상자 : 예정 지역 지정·고시일(이하, '기준일') 1년 이전부터 계약 체결일 또는 수용재결일까지 당해 사업 지구 내의 허가가옥(1989. 1. 24. 이전 건축된 무허가 가옥 포함)을 소유하면서 계속 거주한 자로서 손실 보상을 받고 이주하는 자
- 공급규모 및 기준 : 1세대 1필지(50~80평 기준) 공급/ 생계를 같이하는 동일 세대가 2 이상의 가옥을 소유한 때도 1필지 공급/ 공급가격은 조성원가 이하 수준

㉢ 분양아파트 입주권 부여

- 대상자 : 기준일 이전부터 계약 체결일 또는 수용재결일까지 당해 사업지구내 허가가옥(1989. 1. 24. 이전 무허가가옥 포함)을 소유 및 거주하면서 손실보상을 받고 이주하는 자/ 이주자 택지공급 대상자 중 이주자 택지를 공급받을 권리를 포기하고 주택특별공급을 요청한 자
- 공급규모 및 기준 : 85㎡ 이하로 공급/ 분양아파트 공급기준은 '주택공급

에관한규칙'에 따라 적용하게 되므로 공급기준이 변경될 수도 있음/ 입주자 모집공고일 현재 무주택 세대주에 한하여 특별공급 신청 가능함/ 공급가격은 일반분양가격임

㉔ 이주정착금

- 대상자 : 이주대책 대상자 중 이주자 택지나 주택을 공급받을 권리를 포기하고 이주정착금의 지급을 요청한 자
- 지급금액 : 건물평가액의 30%에 해당하는 금액. 다만, 건물 평가액의 30%에 해당하는 금액이 500만원 미만인 경우에는 500만원, 1,000만원을 초과하는 경우에는 1,000만원/ 1989. 1. 24. 후 건축된 무허가 건물의 소유자는 이주자택지 및 주택특별 공급 또는 이주정착금의 지급 대상에서 제외/ 이주대책 대상자는 상기 3가지 대책 중 1가지만을 공급
- 기타 : 지역주민의 이주희망내용을 조사하여 집단이주단지 등의 조성도 검토할 계획임

㉕ 주거이전비

- 대상자 : 당해 사업지구내 주거용 건축물을 소유하고 실제거주 후 사업시행으로 인하여 이주하는 자. 다만, 건축물 소유자가 실제 거주하고 있지 않거나 1989. 1. 24. 후 건축된 무허가건물에 거주한 자는 제외
- 지급금액 : 가구원 수에 따라 산정한 2월분의 주거이전비(통계청이 조사·발표하는 도시가계 조사통계의 근로자 가구의 가구원 수별 월평균 가계지출비를 기준으로 산정)

㉖ 이사비

- 대상자 : 사업지구내 주거용 건축물에 거주하는 자로서 사업시행으로 인하여 사업지구 밖으로 이주하게 되는 자
- 지급금액 : 가재도구 등 동산의 운반에 필요한 실비로 하되, 주택건평(점유 면적) 기준에 의하여 지급

③ 세입자대책

㉗ 주거이전비

- 대상자 : 기준일 당시 3월 이상 사업 지구 내에 거주한 자로서 사업 시행으로 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자. 다만, 1989. 1. 24. 후 건축된 무허가 건물과 공장 기숙사 및 사택 등 또는 주거용 건물이 아닌 영업장의 일부에 주거공간을 마련하여 거주하거나 다른 법령에 의하여 주택임주권을 받은 세입자는 제외/ 건물의 소유자와 세입자가 직계존비속의 관계이고 동일한 주거공간을 향유하고 있는 경우에는 주민 등록상 독립세대를 이루고 있더라도, 가족의 일원으로 보아 이를 지급하지 않음
- 지급금액 : 가구원수에 따라 산정한 3월분의 주거이전비

㉠ 이사비

- 대상자 및 지급금액 : 가옥 소유자와 동일

㉡ 임대아파트 입주권 부여

- 대상자 : 주거이전비 지급 대상자 중 주거이전비의 지급을 원치 않고, 임대아파트 입주를 희망하는 자
- 공급규모 : 60㎡ 이하

④ 생활대책

㉢ 대상자

- 사업지구 내 모든 토지 및 물건 등은 협의에 의하여 보상을 받은 자 중 아래에 해당하는 자로서, 시행자가 정한 기한 내 지장물건 등을 이전(철거)한 자에 한함(법인은 제외)
- 이주대책 대상자, 영업보상자, 영농자(자경농, 임차농) 시설채소농, 화훼농, 축산업자 중 일정기준에 해당하는 자

㉣ 공급규모 및 기준

- 소규모 근린생활 시설용지 또는 상업용지를 감정가격을 기준으로 공급하되, 조건 중 2개 이상 중복될 경우, 1세대 1건 공급

㉤ 공급방법

- 조합 또는 주민단체 공동명의로 입찰우선권 부여

⑤ 협의양도인 택지

㉠ 대상자

- 기준일 이전부터 사업지구 내 토지를 소유하여 온 자로서 본인의 모든 토지 및 지장물(토지보상법 제3조의 규정에 해당되는 물건이나 권리가 있는 경우에는 이를 포함한다) 등을 협의에 의하여 시행자에 양도한 자 중 일정한 조건에 해당하는 자

㉡ 공급규모 및 기준

- 공유공급토지를 포함하여 1세대 1필지(50~70평 기준)를 공급/ 동일세대 내에 이주주택지, 협의양도인 택지, 주택특별 공급 등의 공급대상자가 중복되는 경우에는 그 원하는 바에 따라 어느 하나만을 공급

⑥ 보상방식

㉠ 보상금

- 현금 지급이 원칙

㉡ 채권보상

- 대상자 : 토지소유자 등이 채권보상을 원하는 경우/ 부재부동산 소유자의 토지
- 부재부동산 소유자 : 사업인정 고시일부터 당해 토지소재지와 동일한 구·시·읍·면 또는 그 지역과 연접한 구·시·읍·면 및 당해 토지소재지로부터 직선거리 20km 이내의 지역에서 계속하여 주민등록을 하지 아니하거나, 주민등록을 한 자라 하더라도 당해지역에 사실상 거주하고 있지 아니한 자(단, 요양, 입영, 공무, 취학 등의 경우는 제외)

⑦ 세제 안내

㉠ 양도소득세 감면

- 8년 이상 자경농지는 양도소득세를 면제/ 예정지역 지정고시일 2년 이전 취득토지로서 채권보상을 받는 경우 그 금액의 10/100을 감면/ 1세대 1주택에 대하여는 보유기간에 관계없이 전액 비과세/ 감면한도는 세액기



준으로 1억원까지

㉠ 대체취득 토지취득세·등록세 비과세

- 부동산 보상금액의 범위 내에서 보상금을 마지막으로 받은 날부터 1년 이내에 대체할 부동산을 취득한 때에는 대체취득 부동산의 취득세·등록세를 비과세/ 별장, 고급주택 등 호화 사치성 부동산 및 부채부동산 소유자가 부동산을 대체취득하는 경우는 제외/ 조세와 관련된 내용은 현재 기준이며, 법률개정이 빈번하고 해당규정에 대한 해석에도 다소 차이가 있을 수 있음

## 2. 위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 문제점

위헌판결 이전에 제시된 정부의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책은 토지보상, 건축물보상, 권리보상, 영업보상, 농업보상, 축산보상 등 다양한 보상기준을 구체적으로 제시하고 있고, 가옥소유자, 세입자, 협의양도인 등 다양한 보상대상을 설정하고 있다. 이외에 생활대책, 보상방식, 세제혜택 등에 대해서도 구체적인 방안을 제시하고 있다.

그러나, 위헌판결 이전에 제시된 정부의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책은 주로 토지보상법에 의거하고 있기 때문에, 각종 보상수준이 미흡하기 이를데 없다. 특히, 토지보상에 있어서, 사업개시 당해연도 1월 1일을 기준으로 하기때문에, 토지보상수준이 상당히 비현실적이다.

## IV. 위헌판결 이후 기존 신행정수도 예정지역의 보상대책

### 1. 위헌판결 이후 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 전제

위헌판결 이후, 기존 신행정수도 예정지역 2,160만평에 대한 보상대책의 논

의에 있어서, 다음과 같은 전제가 필수적이다.

첫째, 위헌판결 이후, 기존 신행정수도 예정지역에 대한 후속대책 수립에 있어서 가장 시급한 것은, 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 대한 고려이다. 만약, 이러한 고려에 소홀하여, 기존 신행정수도 예정지역 주민들이 삶의 어려움에 처해 있다면, 이는 본말이 전도된 것으로 ‘신행정수도 건설을 통한 국가균형발전’이라는 대의명분을 심각히 훼손하는 것이다.

둘째, 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 상당수가 농업용 및 주거용 대토와 주거용 토지 및 각종 주택을 금융기관 융자 등의 수단으로 이미 구입한 바 있고, 이에 따른 경제적인 어려움이 극에 달하고 있어, 토지보상 등 각종 보상이 시급하게 이루어질 필요가 있다.

셋째, 위헌판결 이후, 기존 신행정수도 예정지역의 각종 보상에 있어서, 기본적으로 주민들을 예정지역 밖으로 이주시키는 것을 전제로 하지 말고, 가급적 예정지역 내에 재정착시키는 것을 전제로 해야 할 것이다.

## 2. 위헌판결 이후 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 주요내용

위와 같은 위헌판결 이후의 기존 신행정수도 예정지역 2,160만평에 대한 보상대책의 전제를 기반으로 다음과 같은 보상대책들을 대안으로 제시하고자 한다.

첫째, 기존 신행정수도 예정지역의 자연 및 인문환경의 천혜의 입지적 탁월성에 비추어 볼 때, 이를 감안한 최고의 보상이 이루어져야 한다.

둘째, 어떤 형태의 보상이 이루어지든지 물질적 보상은 물론 정신적 보상까지 충분히 이루어져야 한다.

셋째, 기존 신행정수도 예정지역 내 주민의 대부분이 영세농인데다, 예정지역 및 그 주변부의 지가, 주택가, 지대 등의 급상승으로 인해서, 차후 예정지역 및 그 주변부에서의 주거생활이 불가능한 상황임을 고려할 때, 토지보상법 등을 주로 적용한 ‘위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책’

으로는 토지보상 등 각종 보상에 절대적으로 미흡하므로, 보상내용, 보상수준, 보상적용시점 등의 측면에서 특별보상의 개념이 적극 도입되어야 한다.

즉, 보상내용에 있어서는 토지, 물건, 권리 및 생활 보상의 측면이 망라되어야 하고, 보상수준에 있어서는 공시지가수준을 넘어서는 기준의 설정이 필수적이다. 또한, 보상적용시점에 있어서는 사업개시연도 1월 1일 보다는 보상개시연도 1월 1일을 기준으로 설정하는 것이 바람직하다.

넷째, 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 있어서, 법률의 일률적, 기계적 적용에서 벗어나, 사례별, 가구별, 세대별로 맞춤형 보상이 이루어져야 하고, 일시적 보상이 아닌 생애적 보상이 이루어져야 한다.

다섯째, 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 있어서, 주민들은 보상과 관련한 자신들의 정당한 주장을 충분히 할 수 있어야 하며, 보상과정에 주도적으로 참여할 수 있어야 한다. 특히, 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 있어서, 주민이 실질적 주체가 되도록 보상협의회 등을 활성화 해야 한다.

여섯째, 기존 신행정수도 예정지역에 대한 보상은 반드시 가칭 '기존신행정수도예정지역보상추진특별법'과 같은 법률과 가칭 '기존신행정수도예정지역보상추진특별위원회'와 같은 특별행정기구에 의해서 이루어져야 한다.

## V. 요약 및 제언

### 1. 요약

2002년 12월 19일 당시 '신행정수도의 충청권 이전'을 공약했던 민주당 노무현 대통령 후보의 당선으로 시작된 신행정수도 건설 문제는, 2004년 8월 11일 공주-연기지구가 신행정수도 예정지역으로 최종 선정되므로써 순조롭게 진행되는 듯 했으나, 2004년 10월 21일에 헌법재판소의 '신행정수도건설특별법'에 대한 위헌판결로 인해서 신행정수도 건설과 관련된 일체의 행위가 중

단되고 있다.

그러나, 주지하다시피, 헌법재판소의 위헌판결은 ‘신행정수도건설특별법’의 법리적 하자에 대한 것이지, 신행정수도 건설의 당위성에 대한 것이 아니므로, 즉시 헌법개정을 통한 신행정수도 건설을 재추진해야 한다.

한편, 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 상당수가 당시 임박한 토지, 물건, 권리 및 생활 보상에 대비해서, 특히 토지보상에 대비해서 농업용 및 주거용 대토, 주택 등을 채무로 사전에 구입하는 등의 경제적 행위를 실행한 바 있어, 주민들의 경제적 피해가 극심한 실정이다.

이에, 본 논의에서는 헌법개정을 통한 신행정수도 건설의 재추진 이전에 우선 기존 신행정수도 예정지역을 대상으로 한 보상이 시급히 이루어져야 한다는 전제하에, 위헌판결 이전에 정부가 제시했던 기존 신행정수도 예정지역의 보상대책에 대하여 고찰하고, 그의 문제점을 파악한 후, 위헌판결 이후의 기존 신행정수도 예정지역 2,160만평에 대한 보상대책을 제시했다.

보상대책은 첫째, 기존 신행정수도 예정지역의 입지적 탁월성에 대한 보상, 둘째, 물질적 보상과 정신적 보상의 병행, 셋째, 토지, 물건, 권리 및 생활에 대한 일반보상 및 특별보상, 넷째, 맞춤형 보상 및 생애적 보상, 다섯째, 주민 참여적 보상, 여섯째, 가칭 ‘기존신행정수도에정지역보상추진특별법’의 제정과 ‘기존신행정수도에정지역보상추진특별위원회’의 설치 등으로 요약된다.

## 2. 제언

위헌판결 이후 기존 신행정수도 예정지역 2,160만평의 보상대책과 관련하여 다음과 같은 두가지 사항들을 제언하고자 한다.

첫째, 기존 신행정수도 예정지역에 대한 각종 보상은 신행정수도 건설 재추진 이전에 또는 동시에 이루어지는 것이 가장 바람직하나, 사전보상이나 동시보상은 신행정수도 건설의 재추진에 상당한 시간이 소요될 것이라는 점과 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 경제적 어려움이 시간이 갈 수록 누적되고 있다는 점에서 불가능하므로, 신행정수도 건설이 재추진되면 가능한

각종 보상이 추가적으로 계속되어야 함을 명확히 해야 한다.

둘째, 기존 신행정수도 예정지역의 용도가 불확정된 상황에서의 보상은 보상내용, 보상수준, 보상적용시기 등의 측면에서 최선이 될 수 없다는 점을 중앙정부 및 지방정부와 주민들이 유의해야 한다.

## 참고문헌

- 건설교통부, 2000, 공공용지 취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(I).
- 건설교통부, 2000, 공공용지 취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(II).
- 건설교통부, 2002, 보상업무 전문화를 위한 연구: 보상업무 편람.
- 건설교통부, 2002, 보상업무 전문화를 위한 연구: 유형별 표준화.
- 건설교통부 신행정수도건설실무지원단, 2004, 신행정수도 건설사업 추진방향, 유인물.
- 김필중, 2003, “신행정수도 건설 추진방향과 특별조치법”, 공주대학교 지방자치연구소, 신행정수도 건설과 지방의 역할, 추계학술세미나 발표논문집, 1-23.
- 박재길·이왕건, 2004, “신행정수도 건설이 지역에 미치는 영향”, 공주대학교 지역개발연구소, 신행정수도 건설과 지역변화, 신행정수도 건설 관련 심포지움 발표논문집, 27-45.
- 신행정수도건설추진위원회, 2004, 신행정수도 보상대책 설명자료, 유인물.
- 신행정수도건설추진위원회, 2004, 신행정수도 입지 결정에 따른 예정지역 및 주변지역 관리방안, 유인물.
- 신행정수도연구단, 2003a, 신행정수도 건설추진방향(시안).
- 신행정수도연구단, 2003b, 주요문답자료.
- 이경기·황재훈, 2003, “신행정수도 충청권 이전의 이전 형태, 규모, 대상, 건설방법”, 대한국토도시계획학회 대전충청지회, 신행정수도 건설: 충청권 전문가는 어떻게 보는가?, 라운드테이블 발표논문집,

25-31.

이왕건, 2004, “신행정수도 충청권 연계발전전략”, 중도일보·충남발전협의회, 신행정수도 건설 전문가 대토론회 발표요약집, 83-97.

조명래, 2003, “신행정수도건설특별조치법의 입법화에 따른 문제점과 과제”, 행정수도이전범국민연대, 신행정수도 건설을 위한 대토론회 발표논문집, 35-55.

조병일, 2004, “신행정수도 예정지역 이주 및 보상대책”, 중도일보·충남발전협의회, 신행정수도 건설 전문가 대토론회 발표요약집, 67-79.

최정우·이창무·김영환·진미윤, 2004, “신행정수도 입지에 따른 주민대책 및 주변 지역 관리방안”, 대한국토도시계획학회 대전충청지회, 신행정수도 입지 결정 후 어떻게 할 것인가?, 정책세미나 발표논문집, 35-61.

신행정수도의건설을위한특별조치법.

首都機能移轉研機究會編, 1992, 首都機能移轉の構想, 住宅新報社.

<http://www.innovation.go.kr>

<http://www.krihs.re.kr>

<http://www.pcbnd.re.kr>

<http://www.president.go.kr>



