

서울대학교 건설법센터 / 건설법연구회
건설법연구 제7호 2022년 3월
Center for Construction & Urban Development Law, SNU
Construction & Urban Development Law Association
Construction and Urban Development Law Journal
Vol. 7, March 2022

부산진해 경제자유구역의 토지이용계획과 이주대책

- 대법원 2016. 8. 24. 선고 2016두37218 판결을 중심으로 -

박 은 정*

국문초록

부산진해 경제자유구역은 외국인 투자와 기업 유치를 위한 안정된 정주 환경의 조성을 목적으로 하는 경제자유구역 개발사업의 특성을 토지이용계획에 적절히 반영하여 산업시설용지, 주택시설용지 등 다양한 용도의 부지를 비교적 성공적으로 개발한 사례에 해당한다. 즉, 신항만을 핵심시설로 하여 그 주위에 해상물류 관련 시설을 배치하고, 해상물류 지원을 위한 국제 업무 및 해사 관련 시설을 항만 인접 지역에 배치하며, 그 외곽에 첨단생산, 전문 교육, R&D 관련 시설을 배치한 후, 주거기능은 국제 업무, 생산 연구 관련 시설 중간에 두어 직주(職住) 근접이 가능하게 하였다. 그러나 주택건설용지 비율이 낮고, 직주 혼합을 목적으로 하는 지구의 개발이 늦어 부산 도심에서 산업시설용지로 출·퇴근하는 사람들로 극심한 교통 정체가 빚어지고 있는 점은 아쉽다.

공익사업을 위한 토지 등의 취득 보상에 관한 법률은 투기행위 조장과 과다한 보상이 이루어지는 것을 막기 위해 무허가건축물 소유자를 이주대책대상자에서 제외하되, 1989. 1. 24. 대통령령 제12609호로 공공용지 취득 및 손실보상에 관한 특별법 시행령이 개정되어 무허가건축물 소유자가 이주대책 제외 대상으로 명시되기 이전에 무허가건축물을 소유하던 자가 가지고 있던 신뢰를 보호하려는 취지에서 해당 무허가건축물 소유자는 이주대책대상자가 될 수 있는 것으로 정하고 있다. 이러한 신뢰는 무허가건축물의 물리적 동일성을 전제로 하는 것이므로, 1989. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물이 소멸되고 새로운 건축물이 건축되

* 변호사, 법무법인(유) 올춘

는 경우에는 이주대책대상자에서 제외하여야 한다. 해당 무허가건축물이 천재지변 또는 그 밖의 재해 등 불가피한 사유로 멸실된 경우라 하더라도, 이는 단순히 법 위반 상태가 해소된 것에 지나지 않으므로 여전히 이주대책대상에 포함될 수 없다.

주제어 : 경제자유구역, 토지이용계획, 산업시설용지, 주택건설용지, 이주대책, 무허가건축물

목 차

- I. 서론
- II. 부산진해 경제자유구역의 현황
- III. 토지이용계획에서 산업시설용지와 주택건설용지의 비율
- IV. 이주대책과 무허가건축물
- V. 결론

I. 서론

2002년 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(이하 ‘경제자유구역법’)이 제정되고 2003년 최초로 인천 경제자유구역이 지정된 이래 총 9개 경제자유구역이 지정, 운영되어 왔다. 외환위기 극복 직후 도입된 이 제도를 통해 해외 투자 자본과 기술을 적극적으로 끌어들일 수 있을 것으로 기대하였으나, 현재 경제자유구역은 성과가 부진하다는 비판을 받고 있다. 이러한 비판이 제기되는 데에는 여러 요인이 있겠지만, 이 글에서는 대표적인 경제자유구역인 부산진해 경제자유구역을 중심으로 토지이용계획, 특히 산업시설용지와 주택건설용지의 비율 측면에서 경제자유구역이 가지는 특성과 이에 따른 문제점을 살펴보고자 한다.

한편, 경제자유구역법에 따른 경제자유구역 개발사업(이하 ‘개발사업’)은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘토지보상법’)에 따른 공익사업으로 그 사업에 필요한 토지 등을 수용하는 것이 가능한데, 이와 관련하여 부산진해 경제자유구역에서는 토지보상법상 이주대책대상에 포함되는 무허가건축물 소유자가 태풍 매미로 해당 건축

물이 소멸된 이후 재해 복구 차원에서 그 자리에 비슷한 규모로 건축물을 재축한 경우에 이주대책대상자의 지위를 유지하는지 여부가 문제된 바 있다. 이에 대법원 2016. 8. 24. 선고 2016두37218 판결(이하 ‘대상 판결’)에서 대법원은 해당 건축물 소유자를 이주대책대상자에서 제외한 사업시행자의 처분을 적법한 것으로 판단하였는데, 이 글에서는 이주대책의 개념과 이주대책대상자 선정에 관한 법리를 바탕으로 대상 판결의 타당성을 검토하기로 한다.

II. 부산진해 경제자유구역의 현황

1. 경제자유구역 제도의 도입과 내용

우리나라 정부는 20세기 후반 외환위기를 겪은 이후 중국이 7, 80년대 선전 등에 경제특구를 설치하여 고도의 경제성장을 이룩한 것에 착안해 대규모 도시계획으로 신도시를 조성하고 이를 통하여 외국 자본과 기업을 끌어들이려는 취지로 2002년 경제자유구역법을 제정하였다.¹⁾ 경제자유구역법은 경제자유구역의 지정, 운영을 통해 외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영 환경과 외국인의 생활여건을 개선하여 외국인 투자 및 기업 유치를 촉진하고 국가경쟁력을 강화하며 균형발전을 도모하는 것을 목적으로 한다(경제자유구역법 제1조). 경제자유구역법의 제정 이후 2003년 인천을 시작으로 부산진해, 광양만권 경제자유구역이 지정되었고, 2008년에는 이명박 정부 하에서 대구경북, 황해(경기), 새만금군산 경제자유구역²⁾이 추가로 지정되었다. 나아가 2013년에 동해안권, 충북 경제자유구역이 지정되고, 2020년에 광주, 울산 경제자유구역이 지정되어 현재 총 9개 경제자유구역이 운영되고 있으며, 2020년을 기준으로 총 6,025개 기업이 입주하여 있다.³⁾

외국인 투자와 기업 유치라는 제정 목적에 맞추어 경제자유구역법은 경제자유구역에서 외국인들이 외국과 같은 여건으로 생활할 수 있도록 규율하고 있다. 즉, 경제자유구역법은 외국인의 생활여건으로 언어, 교육, 의료 문제가 가장 중요할 것으로 보아 공문서 접수, 처리 등과 관련해 외국어 서비스를 제공하고 외국교육기관, 외국의료기관 및 외국인 전용 약국 등의 설립과 운영을 용이하게 하기 위한 특칙을 두고 있다(경제자유구역법 제20조, 제22

1) 권오혁, “한국과 중국의 경제특구 제도비교”, 『한국지방정부학회 학술대회자료집』(2006. 11.), 135-139면. 정태옥, 채원호, “경제자유구역 성과의 영향요인에 관한 연구”, 『한국거버넌스학회보』 제22권 제3호(2015. 12.), 381-383면 참조.

2) 새만금군산 경제자유구역은 새만금사업의 추진 및 지원에 관한 특별법에 따른 개발구역으로 충북 지정됨에 따라 2018년 지정 해제되었다.

3) “경제자유구역 현황”, 경제자유구역 홈페이지, 2022년 3월 24일 접속, <https://fez.go.kr/portal/introduction.do>.

조, 제23조, 제23조의2).⁴⁾ 이에 따라 사립학교법 제3조, 의료법 제33조 제2항, 제49조 등에 불구하고 외국학교법인, 외국인 또는 외국인이 설립한 법인은 외국교육기관, 외국의료기관 및 외국인 전용 약국 등을 설립, 운영할 수 있다. 그리고 경제자유구역법은 외국인 투자금액이 5억 달러 이상인 경우 외국인 전용 카지노업 허가를 허용하고 있으며, 유선방송의 외국방송 채널 수를 확대 구성, 운용할 수 있게 하고 있다(경제자유구역법 제23조의3, 제24조). 정리하면 경제자유구역법은 외국인 투자 및 기업 유치를 위하여 외국인 교육, 의료, 관광 등 전방위적인 행정 지원이 이루어지는 대규모 복합 신도시로서 경제자유구역을 조성하고자 하는 것이다.⁵⁾

한편, 경제자유구역법은 개발사업시행자, 경제자유구역에 입주한 외국인투자기업(이하 ‘입주외국인투자기업’)와 대통령령으로 정하는 국내복귀기업(이하 ‘입주국내복귀기업’)에 대해 다양한 혜택을 부여하고 있다. 우선 조세 감면과 자금 지원 측면에서 살펴보면, 개발사업시행자, 입주외국인투자기업 및 입주국내복귀기업은 경제자유구역법과 조세특례제한법 등의 관련 법령에 근거하여 관세, 취득세 및 재산세를 감면받을 수 있다(경제자유구역법 제15조, 제16조).⁶⁾ 특히 입주외국인투자기업과 입주국내복귀기업은 지방자치단체로부터 의료시설, 교육시설, 연구시설, 주택 등 기업 및 투자 유치와 관련한 시설의 설치 및 운영에 필요한 자금을 지원받을 수 있고, 임대료를 감면받을 수 있으며, 국·공유지의 경우 수익계약의 방법으로 50년간 부지가액의 10%에 해당하는 사용료로 임차하는 것도 가능하다(경제자유구역법 제16조 제2 내지 6항). 또한 기반시설 설치비용에 대해서는 50%의 범위에서 국비 지원이 가능하고, 경제자유구역위원회의 심의·의결을 받으면 전액 국비지원도 가능하다(경제자유구역법 제18조 및 같은 법 시행령 제17조). 다음으로 토지이용 측면에서 경제자유구역법은 입주외국인투자기업에 대해 특별히 수도권정비계획법 제7조(과밀억제권역의 행위 제한), 제8조(성장관리권역의 행위 제한), 제18조(인구집중유발시설총량규제), 제19조(대규모개발사업에 대한 규제) 등의 적용을 배제하고 있다(경제자유구역법 제17조 제3항).

하지만 이와 같은 특칙과 다양한 혜택에도 불구하고 우리나라의 경제자유구역은 다른 국가의 경제특구에 비해 조세 감면을 받을 수 있는 업종이 제한적이다(조세특례제한법 제121

4) 오준근, “경제자유구역(경제특구제도)의 법적 문제”, 『한국토지공법학회 학술대회』 제35호(2003. 3.), 67면 참조.

5) 서문성, “우리나라 경제자유구역 현황과 운영전략에 관한 연구”, 『해운물류연구』 제56호(2008. 3.), 61면 참조.

6) 예컨대 개발사업시행자는 수입자본재에 한하여 5년간 관세를 100% 면제받을 수 있고, 외국인 투자금액이 3천만 불 이상 또는 외국인투자비용이 50% 이상이고 총 개발사업비가 5억불 이상인 경우에는 지방자치단체 조례에 따라 최장 15년동안 100% 면제가 가능하다. 이는 외국인투자기업의 경우에도 마찬가지로 수입자본재에 한해 5년간 관세를 100% 면제받을 수 있고, 취득세 및 재산세는 지방자치단체 조례에 따라 최장 15년간 각각 100% 면제받거나 감면받는 것이 가능하다.

조의2 제1항 제2호 가목, 제2호의2, 제2호의3, 제121조의3). 그리고 경제자유구역위원회(중앙 정부), 경제자유구역청(지방자치단체) 등 관계 행정기관이 다수이며 경제자유구역청의 정체성과 역할 범위가 불분명해 업무 중복과 혼선이 발생할 가능성이 높고, 경제자유구역 입주, 기업 운영에 관한 각종 인·허가 권한이 경제자유구역청 외에 여러 행정기관에 분산되어 있어 복잡한 행정절차를 거쳐야 하는 등 한계가 있다.⁷⁾ 이 때문에 수도권을 배후로 한 입지적 이점과 항만, 공항 등 우수한 인프라를 갖춘 인천을 제외하고 다른 지역의 경제자유구역은 개발 부진을 겪거나 저조한 투자 유치 실적을 거두며 별다른 성과를 내지 못하고 있고, 인천 경제자유구역 역시 당초 목표와 다르게 고부가가치 첨단 산업의 유치 성과가 미약하다는 비판을 받고 있다.⁸⁾

2. 부산진해 경제자유구역의 지정과 개발

부산진해 경제자유구역은 부산광역시 강서구와 경상남도 창원시 진해구를 대상으로 신항을 중심으로 하는 해상물류의 거점을 육성하고 상대적으로 낙후하여 있던 해당 지역의 산업구조를 개선하여 신항과 시너지 효과를 낼 수 있는 비즈니스 중심지를 조성하기 위한 목표에서 2003. 10.경 지정되었다. 당시 인천 경제자유구역이 지정된 상태였고, 부산진해와 광양만권 경제자유구역의 지정이 함께 검토되었는데, 인천 경제자유구역은 항공물류, IT 연구개발 및 국제업무에 특화된 것이었고, 광양 경제자유구역은 해운물류, 중개무역, 지역생산, 소재산업 및 관련 연구개발에 특화된 것으로 계획되고 있었기에 부산진해 경제자유구역은 위 두 경제자유구역과 차별화하여 해상 및 해상·항공 복합 물류, 수산유통, 해운 관련 서비스, 자동차, 조선, 기계 등 부품 소재와 관련 연구개발에 특화된 것으로 계획되었다. 그리고 이를 위하여 부산광역시와 경상남도는 부산진해 경제자유구역에 도입되어야 할 기능으로 ① 국제 물류, 유통, ② 국제 물류, 유통에 따른 국제 업무 및 해사, ③ 해상물류 및 지역 연관 산업의 첨단생산, ④ 기타 국제 업무, 과학 관련 전문교육 및 R&D, ⑤ 경제자유구역 유입 내·외국인을 위한 주거 및 지원, ⑥ 경제자유구역 및 부산·경남권 주민의 여가, 휴양을 정하고, 해당 기능을 아래 [표 1], [그림 1]과 같이 5개 구역에 배분하여 물류, 유통 등 핵심 기능을 담당하는 신항만구역을 중심으로 방사선형을 이루는 5개 구역이 유기적으로 연계될 수 있게 하였다.⁹⁾

7) 이창길, “경제자유구역의 현황 및 문제점과 활성화를 위한 방안”, 『정부와 정책』 제3권 제2호 (2011. 2.), 48-50, 52-60면 참조.

8) 정태옥, 채원호, 앞의 글, 403면 참조.

9) 국토연구원, 『부산·진해 경제자유구역 지정을 위한 개발계획수립 연구』, 2004, 1-2, 11, 41, 48-50면 참조.

[표 1] 부산진해 경제자유구역 구역별 면적 및 기능

구역		면적	기능
부산	신항만지역	11.1km ²	물류, 유통, 국제 업무, 해사
	명지지역	12.8km ²	항공물류, 첨단부품·소재 공급 기지, 외국인 주거
	지사지역	13.1km ²	외국인 전용 첨단산업, R&D
진해	웅동지역	9.8km ²	물류, 유통, 여가, 휴양
	두동지역	4.3km ²	메카트로닉스 산업, 전문교육 및 R&D
합계		51.1km ²	

[그림 1] 부산진해 경제자유구역 개발계획도¹⁰⁾



부산진해 경제자유구역 개발사업은 I, II단계로 나뉘는데, 부산진해 경제자유구역 개발사업은 I, II단계로 나뉘는데, 전자에서는 시급한 기능과 지역에 대한 투자가 먼저 이루어지고, 후자는 장래 수요에 따라 개발하는 것을 내용으로 한다. I단계는 다시 1, 2단계로 나누어져 전자에서 신항 활성화와 외국기업 유치, 외국인 정주(定住) 환경조성에 필수적인 신항만지역 중 신항 북측배후지구, 명지지역 중 신호지구(신호지방산업단지), 지사지역 중 부산과학산업단지(지사지구)가 우선적으로 개발된다. I-1단계는 2006년에 완료되었고, I-2단계는 2015년에 완료되었으며, 현재 진행 중인 II단계는 2027년에 완료될 예정이다. 한편, 아래 [표 2]와 같이 부산진해 경제자유구역은 총 5개 구역, 23개 지구로 이루어지는데, 2021년 1월을 기준으로

10) “개발계획총괄도”, 부산진해경제자유구역 홈페이지, 2022년 3월 24일 접속, <http://www.bifez.go.kr/dev/00037/00038.web>.

13개 지구(57%)¹¹⁾가 준공된 상태이고, 7개 지구(30%)¹²⁾에 대한 공사가 진행 중이며, 나머지 3개 지구(13%)¹³⁾는 개발계획 변경과 실시계획 수립이 추진되고 있다. 부산지역의 경우 상대적으로 빠르게 사업이 진행되었다. 그러나 경남지역은 공유수면 매립지 또는 마봉산, 남산 등의 산지로 구성되거나 두동, 사도, 남문 등의 마을을 끼고 있어 개발여건이 좋지 않아 개발비 부담이 커 민간 투자자 유치가 어려웠다. 그 결과 사업이 더디게 진행되거나 전체 구역의 35.7%에 이르는 지역이 지정 해제되었다.¹⁴⁾

[표 2] 부산진해 경제자유구역 구역 및 지구

	구역	지구
부산	신항만지역	신항 북측배후지구, 신항 남측배후지구, 신항만지구
	명지지역	신호지구(신호지방산업단지), 명지지구, 화천지구, 서부산유통지구
	지사지역	부산과학산업단지(지사), 미음지구, 송정지구, 명동지구, 생곡지구, 국제산업물류지구
진해	웅동지역	웅동지구, 남양지구, 남문지구, 웅천남산지구, 와성지구, 마천산업지구
	두동지역	두동지구, 문화지구, 보배복합지구, 용원레저지구

경제자유구역법은 수도권에 소재한 경제자유구역의 경우 외국인투자기업에 대하여만 조성원가 이하로 토지를 분양받을 수 있게 하고, 임대할 부지의 조성, 토지 등의 임대료 감면에 필요한 자금 지원을 받을 수 있는 기업으로 입주외국인투자기업과 입주국내복귀기업만을 포함시키고 있다(경제자유구역법 제9조의7, 제16조 제2항). 또한 앞서 살펴본 것처럼 입주외국인투자기업 외에 국내 기업은 수도권정비계획에 따른 각종 행위 제한과 규제를 그대로 적용받으므로 국내 기업이 수도권에서 공장을 신설하기가 매우 어렵다(경제자유구역법 제17조 제3항). 이러하다 보니 인천 경제자유구역은 입주 기업 중 상당수가 외국인투자기업에 해당하고, 오히려 국내 기업이 중국 등 해외로 이전하는 역효과도 발생하였다.¹⁵⁾ 반면에 부산진해 경제자유구역은 수도권에 소재하지 않아 이와 같은 제약을 받지 않고, 더욱이 애당초 부산진해 경제자유구역을 지정한 이유에는 외국인 투자 및 기업 유치뿐만 아니라 부산광역시 동부에 대한 경제 집중도를 완화하고 동부와 서부의 균형 발전을 도모하려는 것도 있었기에 상대적으로 외자 유치 실적이 저조할 것으로 예상되었다.¹⁶⁾ 그러나 남동임해공업지역과 세

11) 신항만지역 신항 북측배후지구, 명지지역 신호지구(신호지방산업단지), 화천지구, 서부산유통지구, 지사지역 부산과학산업단지(지사), 미음지구, 생곡지구, 국제산업물류지구, 웅동지역 남양지구, 남문지구, 마천산업지구, 두동지역 도동지구, 용원레저지구.

12) 신항만지역 신항 남측배후지구, 신항만지구, 명지지역 명지지구, 지사지역 명동지구, 웅동지역 웅동지구, 두동지역 문화지구, 보배복합지구.

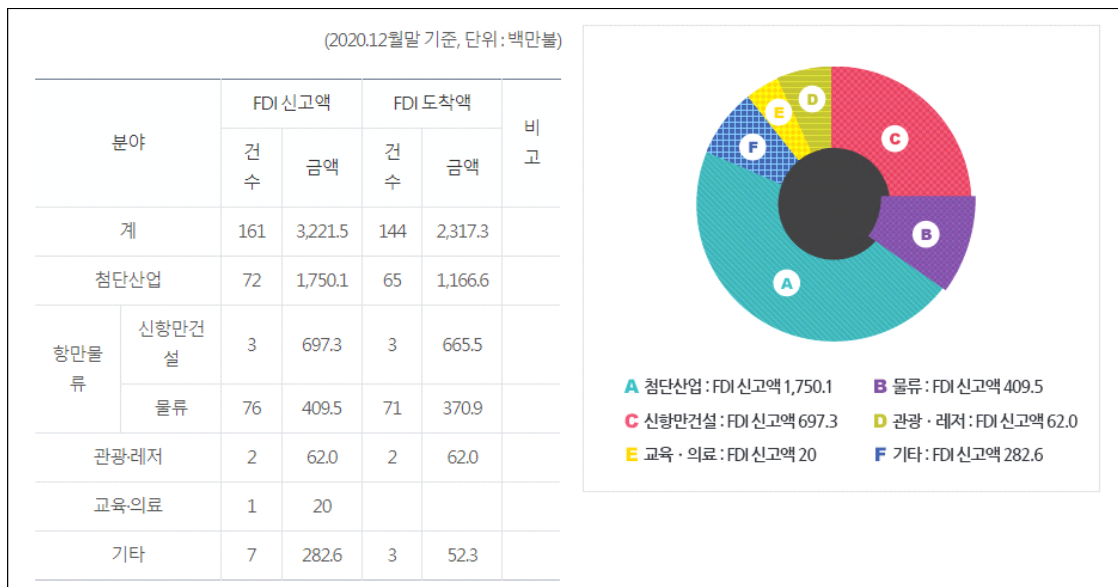
13) 지사지역 송정지구, 웅동지역 웅천남산지구, 와성지구.

14) 2012. 9. 24.자 경남신문 기사, “부산진해경제자유구역청, 경남 관련사업 부진 이유는” (최종검색 일자: 2022년 3월 24일)(<http://www.knnews.co.kr/news/articleView.php?idxno=1044893>).

15) 이창길, 앞의 글, 56면 참조.

계 5위 항만인 부산항을 배후로 하는 입지 조건에 힘입어 인천 경제자유구역에 이어 전국 경제자유구역 중 2위의 외자 유치 실적을 기록하였다.¹⁷⁾ 2020년 12월을 기준으로 부산진해 경제자유구역의 FDI¹⁸⁾ 신고액은 약 32억 달러에 이르며, 그 업종별 유치현황을 살펴보면 아래 [그림 2]와 같다.¹⁹⁾

[그림 2] 부산진해 경제자유구역 업종별 유치현황²⁰⁾



3. 부산진해 경제자유구역의 지정과 개발

부산진해 경제자유구역의 기능별 배치계획은 신항만을 핵심시설로 하여 그 주위에 해상물류 관련 시설을 배치하고, 해상물류 지원을 위한 국제 업무 및 해사 관련 시설을 항만 인접 지역에 배치하며, 그 외곽에 첨단생산, 전문교육, R&D 관련 시설을 배치하는 것을 내용으로 한다. 나아가 주거기능은 국제 업무, 생산 연구 관련 시설 중간에 두어 직주(職住) 근접이 가능하게 하고, 여가, 휴양 관련 시설은 해양 자연환경을 최대한 활용할 수 있도록 해양 인접 지역에 배치하는 것을 기본방향으로 한다. 이를 그림으로 나타내면 아래 [그림 3]과 같다.

16) 국토연구원, 앞의 글, 33면 참조.

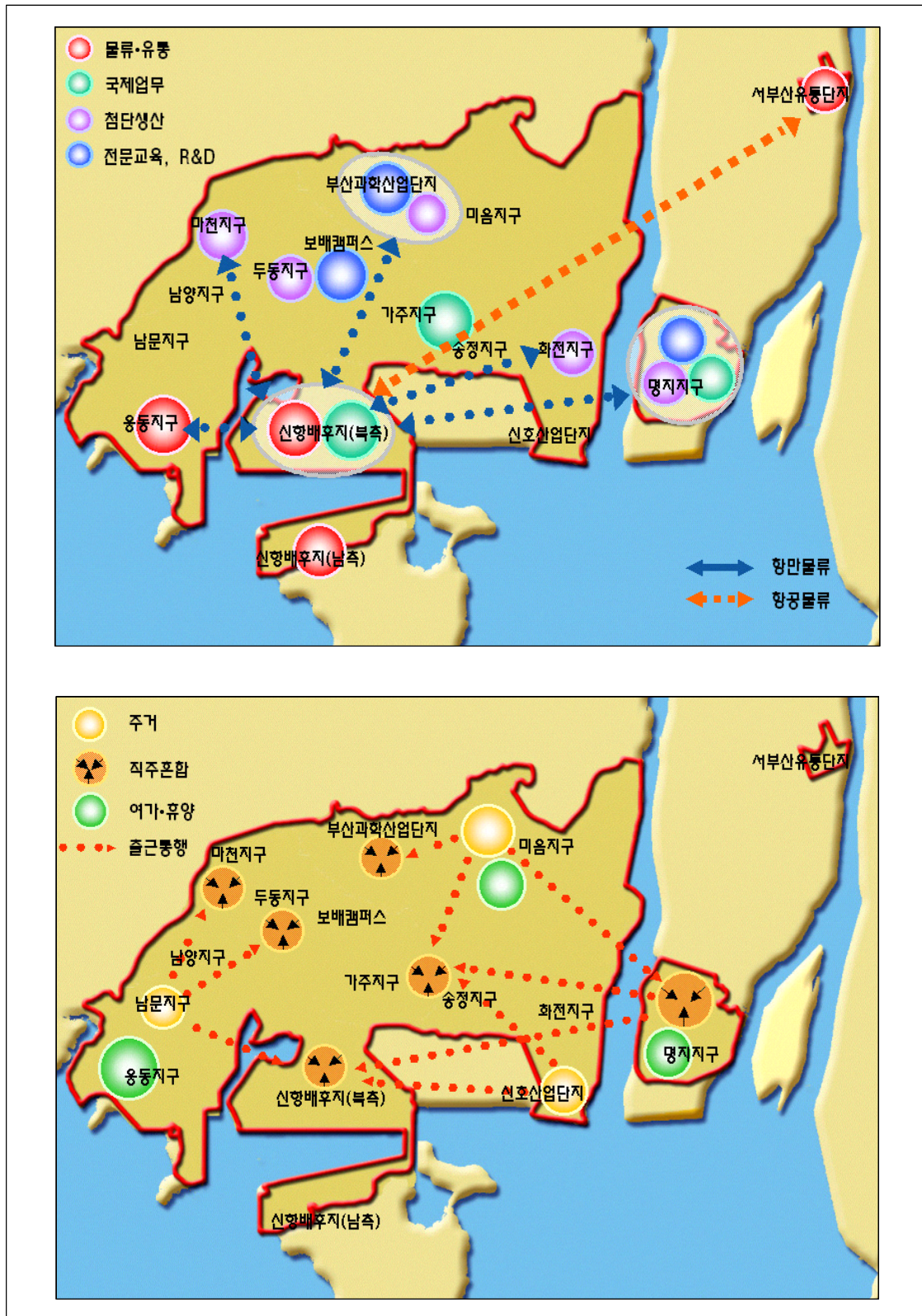
17) 2013. 3. 6.자 헤럴드경제 기사, “글로벌 경제특구로 도약하는 부산진해경제자유구역, 지난 9년간 88개 외국기업·15억4600만달러 외자유치”(최종검색일자: 2022년 3월 24일) (http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20130306000712&md=20130309004538_BH).

18) Foreign direct investment. 외국인이 단순히 자산을 국내에서 운용하는 것이 아니라 경영 참가와 기술 제휴 등 국내 기업과 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 투자하는 것을 말한다.

19) 참고로 부산진해 경제자유구역 개발사업비는 17조 4241억 원에 달한다.

20) “유치현황”, 부산진해경제자유구역 홈페이지, 2022년 3월 24일 접속, <https://www.bjfez.go.kr/invest/00152/00170.web>.

[그림 3] 부산진해 경제자유구역 기능분담 체계도²¹⁾



21) 국토연구원, 앞의 글, 55면 참조.

부산광역시와 경상남도는 이와 같은 배치계획에 기초하여 도입 기능별 수요를 조사하고 아래 [표 3]과 같이 그 수요에 따른 규모를 산출해 각 구역의 면적을 결정하였다.

[표 3] 부산진해 경제자유구역 도입 기능별 규모²²⁾

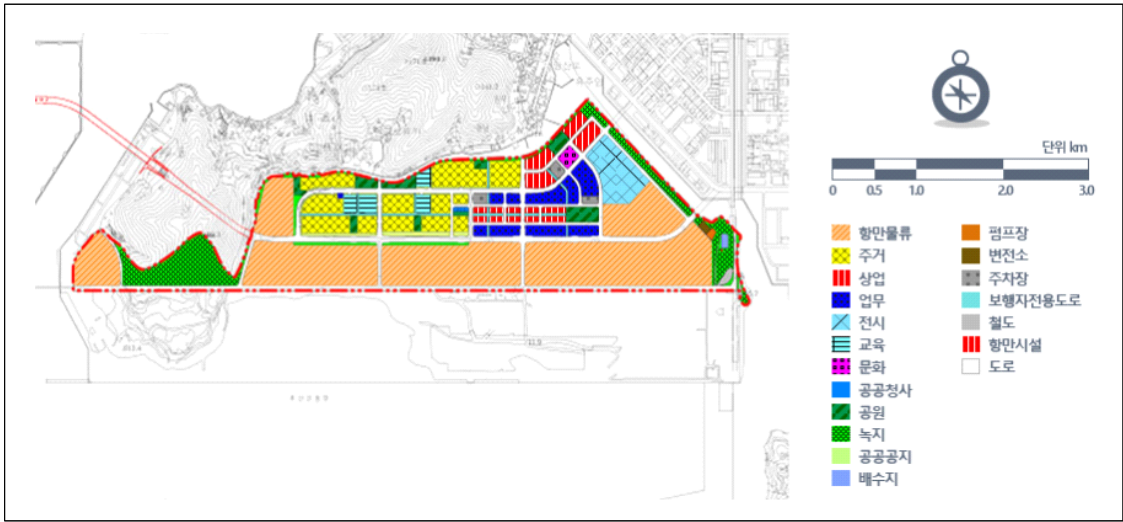
도입기능	계	1단계	2단계
물류·유통기능	94~114만평	29~33만평	65~81만평
국제업무 및 해사기능	25만평	15만평	10만평
첨단생산기능	103~155만평	45~102만평	58~53만평
전문교육·R&D기능	38~46만평	20~24만평	18~22만평
주거 및 지원기능	150만평	80만평	70만평
여가·휴양기능	100만평	50만평	50만평

이상의 내용을 토대로 부산진해 경제자유구역을 구성하는 총 9개 구역, 23개 지구 중 I-1단계를 통해 우선적으로 개발이 이루어진 3개 지구, ① 신항만지역 중 신항 북측배후지구, ② 명지지역 중 신호지구(신호지방산업단지), ③ 지사지역 중 부산과학산업단지(지사지구)의 토지이용계획을 중점적으로 살펴보면, 첫 번째로 ① 신항 북측배후지구의 경우 아래 [표 4]와 같이 총 면적 3,083,454㎡ 중에서 무려 54.1%에 이르는 면적이 공업용지에 해당하고, 녹지지역을 제외한 나머지 용지 중 주거지역, 상업지역 순으로 각각 18.5%, 14.2%를 구성한다. 항만 인접 지역에 공업용지와 공원, 녹지를 배치하였고, 공업용지 인근에 상업지역을 배치하였으며, 주거지역은 내륙에 배치하였다.

[그림 4] 부산진해 경제자유구역 신항 북측배후지구 개발계획도 및 토지이용계획도



22) 국토연구원, 앞의 글, 45면 참조.

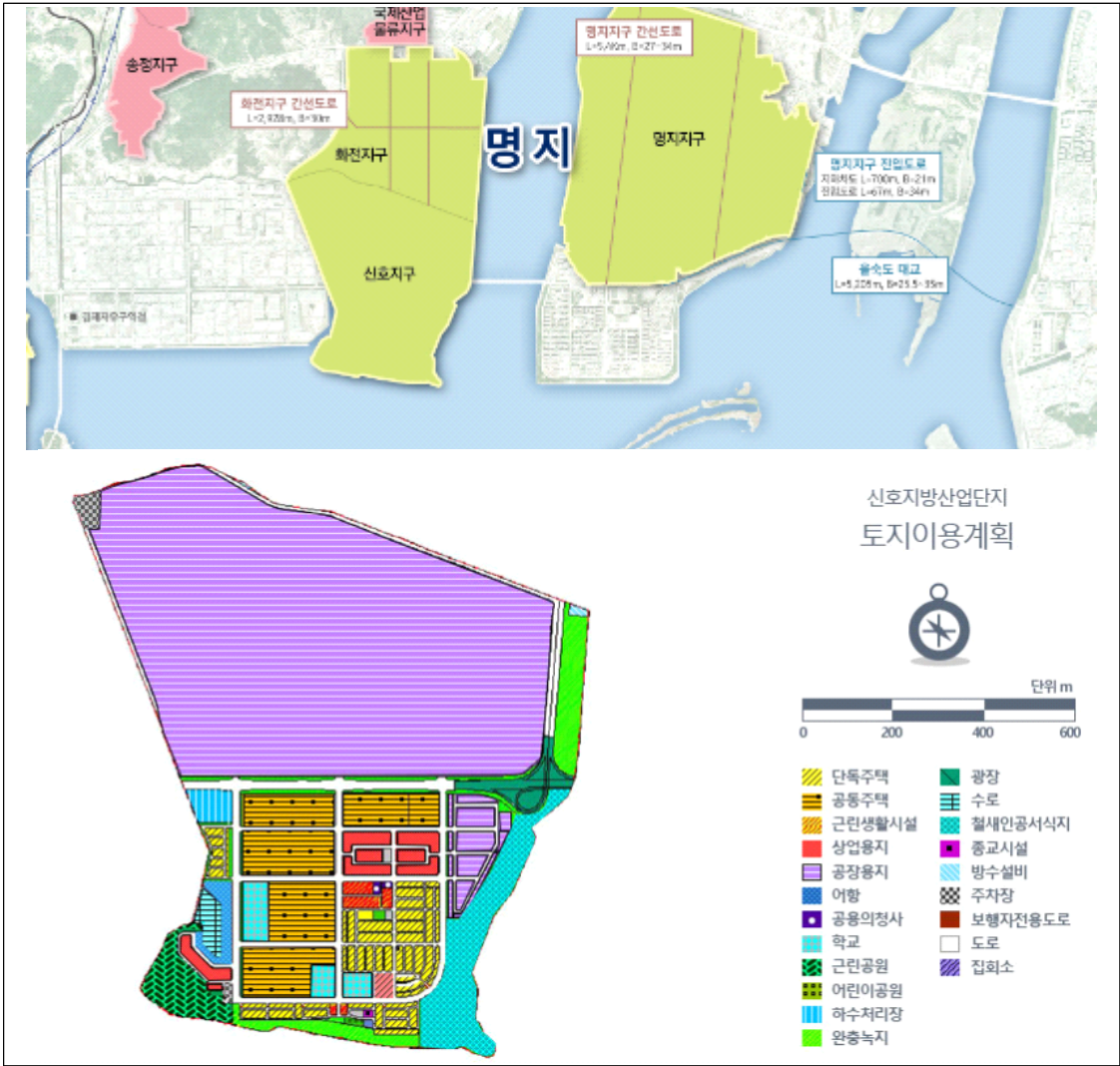


[표 4] 부산진해 경제자유구역 신항 북측배후지구 토지이용계획

구 분		면 적 (㎡)	구성비(%)	비 고
합 계		3,083,454	100.0	
주거지역	소 계	570,705	18.5	
	제3종일반주거지역	528,180	17.1	
	준주거지역	42,525	1.4	
상업지역	소 계	439,155	14.2	
	일반상업지역	439,155	14.2	
공업지역	소 계	1,666,414	54.1	
	일반공업지역	1,522,661	49.4	
	준공업지역	143,753	4.7	
녹지지역	소 계	407,180	13.2	
	자연녹지지역	407,180	13.2	

두 번째로 ② 명지지역 중 신호지구(신호지방산업단지)의 전체 면적은 3,121,761.1㎡이고, 이 중에서 54.9%가 산업시설용지이다. 신항 북측배후지구와 마찬가지로 산업시설용지가 상당한 비율을 차지하고, 주거용지는 14.4%에 불과하다.

[그림 5] 부산진해 경제자유구역 신호지구(신호지방산업단지) 개발계획도 및 토지이용계획도



[표 삼입을 위한 여백]

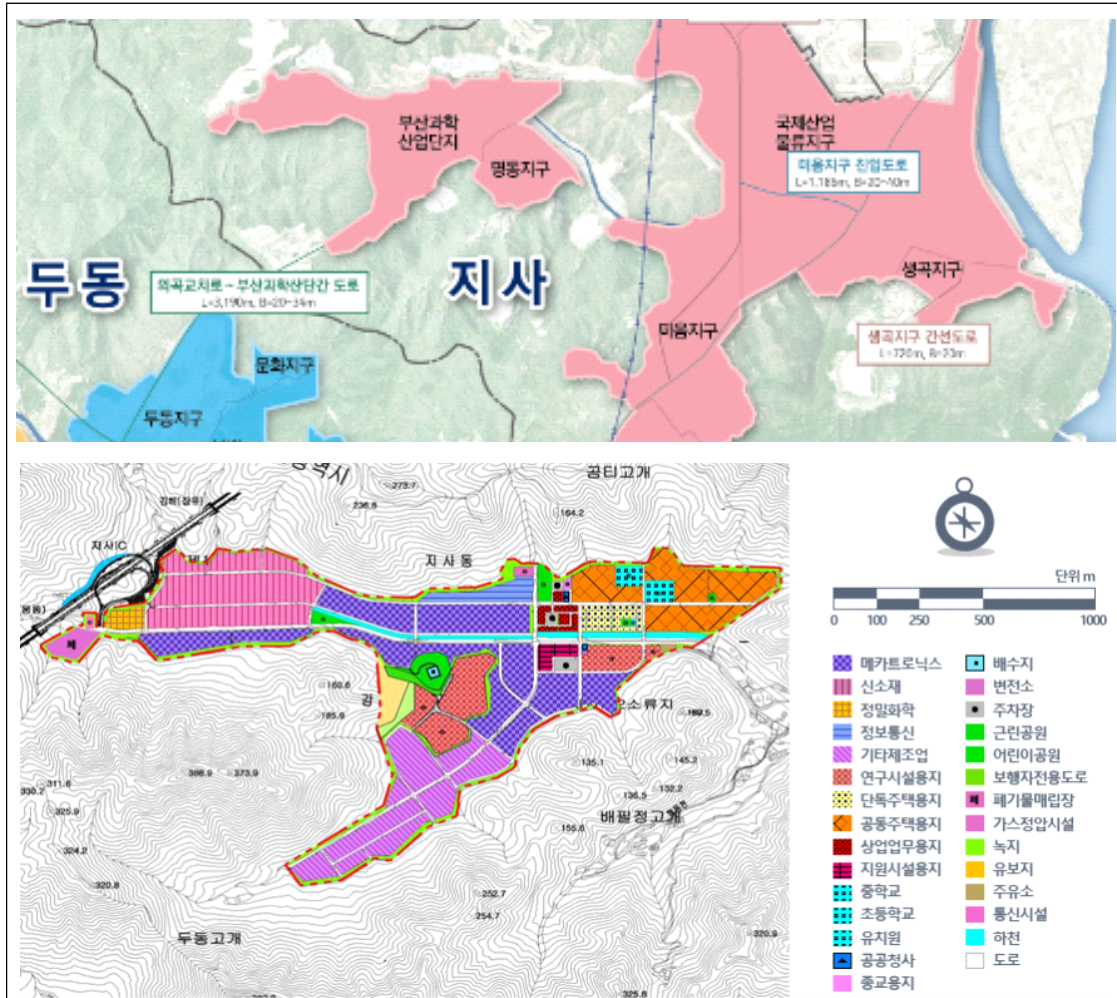
[표 5] 부산진해 경제자유구역 신호지구(신호지방산업단지) 토지이용계획

구 분		면 적(m)							구성비 (%)		비고
		계		1단계	2단계	3단계		기타	기정	변경	
		기 정	변 경	기 정	기 정	기 정	변 경	기 정			
계		3,121,761.1	3,121,132.0	1,936,836	548,117.1	553,783	553,153.9	83,025	100.0	100.0	
산업 시설 용지	공 장 용 지	1,712,672.6	1,712,672.6	1,643,781	68,891.6	-	-	-	54.8	54.9	
	주 거 용 지	447,593.5	447,574.9	-	188,150.5	259,443	259,424.4	-	14.3	14.4	
지원 시설 용지	상 업 용 지	66,876.5	66,870.7	-	51,951.5	14,925	14,919.2	-	2.1	2.1	
	지 원 시 설	77,201.0	77,201.2	11,649	20,153.0	45,399	45,399.2	-	2.5	2.5	
	공용의청사	2,261.8	2,261.8	-	2,261.8	-	-	-	0.1	0.1	
	주 차 장	18,781.5	18,781.5	11,649	4,453.5	2,679	2,679	-	0.6	0.6	
	학 교	55,931.6	55,931.8	-	13,211.6	42,720	42,720.2	-	1.8	1.8	
	집 회 소	226.1	226.1	-	226.1	-	-	-	0.0	0.0	
	종 교 시 설	1,200.0	1,200.0	-	1,200.0	-	-	-	0.0	0.0	
	공 공 시 설	393,972.1	394,133.9	52,210	175,297.1	83,440	83,601.8	83,025	12.7	12.7	
공공 시설 용지	도 로	323,360.8	323,522.6	47,727	154,599.8	83,440	83,601.8	37,594	10.4	10.4	
	광 장	45,431	45,431	-	-	-	-	45,431	1.4	1.5	
	하수처리장	20,697.3	20,697.3	-	20,697.3	-	-	-	0.7	0.7	
	방 수 설 비	4,483.0	4,483.0	4,483	-	-	-	-	0.2	0.1	
	공원·녹지	376,482.4	375,832.2	229,196	42,473.4	104,813	104,162.8	-	12.1	12.0	
	근 린 공 원	65,939	65,464.8	-	-	65,939	65,464.8	-	2.1	2.1	
	어린이공원	3,857.7	3,857.7	-	3,857.7	-	-	-	0.1	0.1	
	녹 지	157,715.7	157,539.7	80,226	38,615.7	38,874	38,698.0	-	5.1	5.0	
	철 새 인 공 서 식 지	148,970.0	148,970.0	148,970	-	-	-	-	4.7	4.8	
	기 타 시 설	45,763.0	45,646.5	-	-	45,763	45,646.5	-	1.5	1.4	

마지막으로 ③ 지사지역 중 부산과학산업단지(지사지구)의 경우 전체 면적 1,962,373.7m² 중에서 무려 52.37%에 이르는 면적이 산업시설용지에 해당하고, 공공시설용지를 제외한 나머지 용지 중 주택건설용지, 지원시설용지, 상업업무용지 순으로 각각 10.65%, 3.21%, 0.92%를 구성하며, 주택건설용지의 비율이 낮은 만큼 근린생활시설용지는 배치하지 않은 것을 확인할 수 있다. 또한 주택건설용지는 산업시설용지와 분리되어 동쪽에 배치되어 있다. 주거환경상의 이유 때문일 것으로 추측된다.

[그림 삽입을 위한 여백]

[그림 6] 부산진해 경제자유구역 부산과학산업단지(지사지구) 개발계획도 및 토지이용계획도



[표 삽입을 위한 여백]

[표 6] 부산진해 경제자유구역 부산과학산업단지(지사지구) 토지이용계획

구 분		면 적(㎡)							구성비 (%)	비고
		계		1-1단계		1-2단계		2단계		
		기정	변경	기정	변경	기정	변경			
합계		1,962,373.7	1,967,044.7	1,622,494.4	1,623,169.4	175,312.9	179,308.9	164,566.4	100.00	증)4,671.0㎡
주택 건설 용지	소 계	209,496.0	209,496.0	209,496.0	209,496.0	-	-	-	10.65	
	공동주택	184,358.5	184,358.5	184,358.5	184,358.5	-	-	-	9.37	
	단독주택	25,137.5	25,137.5	25,137.5	25,137.5	-	-	-	1.28	
근린생활시설용지		-	-	-	-	-	-	-	-	
상업업무용지		18,141.7	18,141.7	18,141.7	18,141.7	-	-	-	0.92	
산업 시설 용지	소 계	1,030,153.7	1,030,153.7	921,912.7	921,912.7	2,408.1	2,408.1	105,832.9	52.37	
	공 장 용 지	887,369.1	887,369.1	884,961.0	884,961.0	2,408.1	2,408.1	-	45.11	
	연구시설 용지	142,784.6	142,784.6	36,951.7	36,951.7	-	-	105,832.9	7.26	
지원 시설 용지	소 계	63,055.3	63,055.3	63,055.3	63,055.3	-	-	-	3.21	
	지 원 시 설 용지	16,059.2	16,059.2	16,059.2	16,059.2	-	-	-	0.82	
	학 교 용 지	28,406.0	28,406.0	28,406.0	28,406.0	-	-	-	1.44	
	공 공 청 사	2,461.9	2,461.9	2,461.9	2,461.9	-	-	-	0.13	
	주 유 소	2,497.3	2,497.3	2,497.3	2,497.3	-	-	-	0.13	
	종 교 용 지	1,826.3	1,826.3	1,826.3	1,826.3	-	-	-	0.09	
	주 차 장	11,804.6	11,804.6	11,804.6	11,804.6	-	-	-	0.60	
공공 시설 용지	소 계	613,427.7	618,098.7	409,888.7	410,563.7	172,904.8	176,900.8	30,634.2	31.42	증)4,671.0㎡
	배 수 지	2,960.9	2,960.9	2,960.9	2,960.9	-	-	-	0.15	
	변 전 소	4,288.9	4,288.9	4,288.9	4,288.9	-	-	-	0.22	
	가 스 청 압 설	20.0	20.0	20.0	20.0	-	-	-	0.00	
	통 신 시 설	513.7	513.7	513.7	513.7	-	-	-	0.03	
	공 공 원	53,624.3	53,624.3	43,216.1	43,216.1	-	-	10,408.2	2.73	
	녹 지	171,832.0	169,379.5	20,085.8	20,085.8	137,923.0	135,470.5	13,823.2	8.61	감)2,452.5㎡
	도 로	314,111.0	320,559.5	294,835.3	294,835.3	12,872.9	19,321.4	6,402.8	16.29	증)6,448.5㎡
	폐 기 물 처 리 장	22,108.9	22,108.9	-	-	22,108.9	22,108.9	-	1.12	
하 천	43,968.0	44,643.0	43,968.0	44,643.0	-	-	-	2.27	증) 675.0㎡	
유 보 지		28,099.3	28,099.3	-	-	-	-	28,099.3	1.43	

III. 토지이용계획에서 산업시설용지와 주택건설용지의 비율

1. 경제자유구역 개발사업의 특성과 토지이용계획

경제자유구역 개발사업은 외국인 투자와 기업 유치를 위한 외국인 정주 환경의 조성을 목표로 한다. 이 때문에 공장 설치를 내용으로 하는 산업단지개발사업 등 다른 개발사업에 비해 조성되는 산업시설용지가 적고 주택건설용지의 면적이 넓은 것이 특징이다. 예컨대 부산광역시 소재한 다른 산업단지의 산업시설용지 비율을 살펴보면, 반룡일반산업단지

61.1%, 명례일반산업단지 56.2%, 지사글로벌일반산업단지 52.7%, 기룡2일반산업단지 70.6%, 부산 신소재일반산업단지 65.9%, 에코장안일반산업단지 63.9%, 기장대우일반산업단지 72.2% 등으로 통상 50%를 초과한다. 그리고 주택건설용지는 계획되지 않은 경우²³⁾가 많다. 이와 달리 부산진해 경제자유구역의 경우 아래 [표 7]과 같이 산업시설용지의 비율은 위 산업단지의 절반에도 못 미치는 24.0%인 반면, 주택건설용지의 비율은 7.5%에 다다른다. 부산진해 경제자유구역 내 지구 중 산업단지에 해당하는 신호지구(신호지방산업단지), 부산과학산업단지만 따로 놓고 보면, 산업시설용지의 비율은 각각 54.9%, 53.2%로 다른 산업단지와 유사하나 다소 낮고, 주택건설용지의 경우에는 여전히 상대적으로 높은 비율을 차지한다.

[표 7] 부산진해 경제자유구역 산업시설용지와 주택건설용지의 비율(단위: 천㎡)

전체 면적	산업시설용지(비율)	주택건설용지(비율)
51,068	12,281(24.0%)	3,844(7.5%)
	산업시설용지 비율	주택건설용지 비율
신호지구(신호지방산업단지)	54.9%	13.7%
부산과학산업단지	53.2%	10.6%

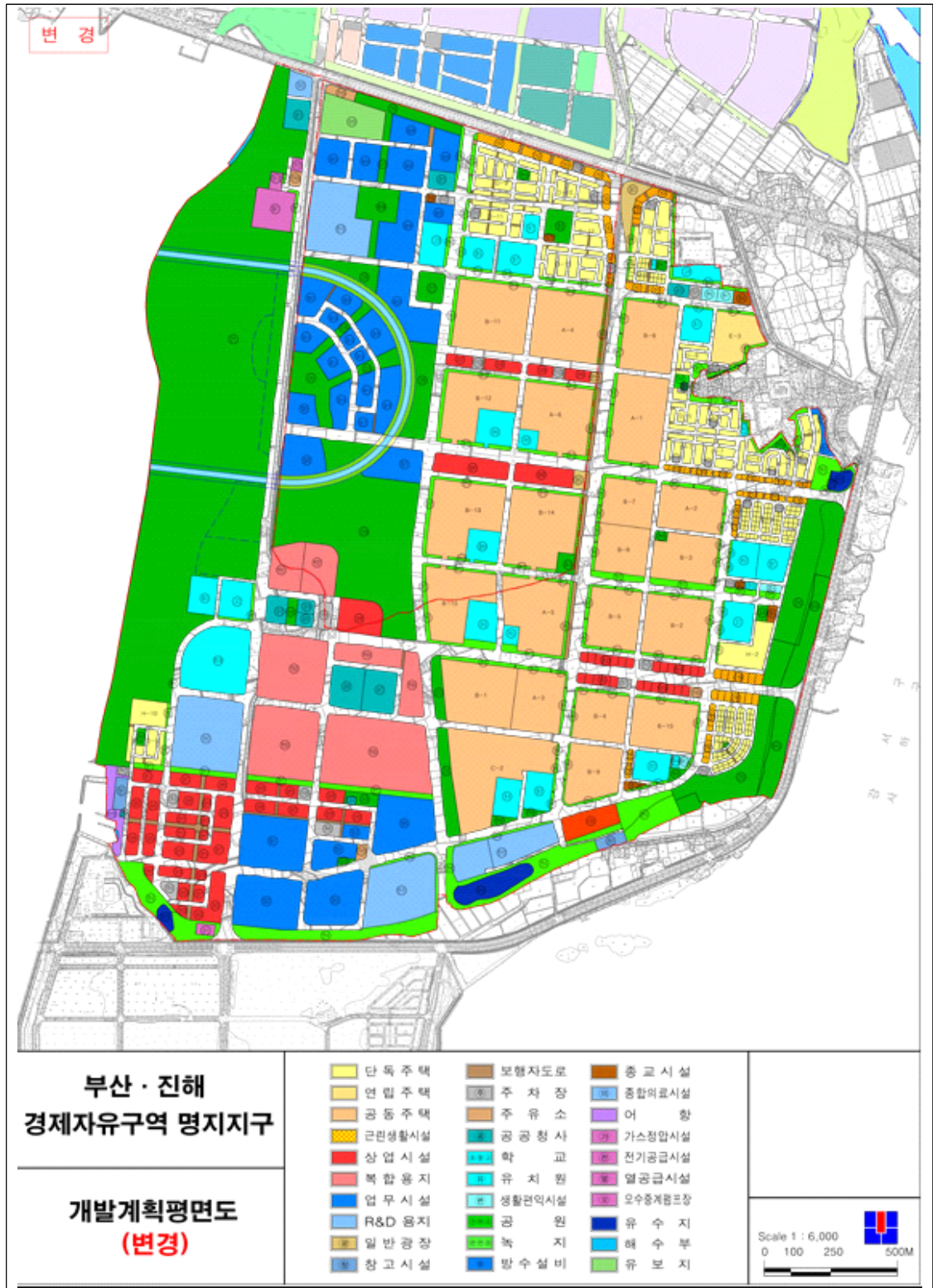
산업단지 개발사업에 비하여 넓은 면적의 지역을 대상으로 하는 경제자유구역 개발사업은 긴 시간을 두고 단계별로 진행되는 것이 일반적이다. 이때 안정된 정주 환경의 조성을 위해서는 직주가 혼합된 지구를 먼저 개발하는 것이 적절하다. 부산진해 경제자유구역에서 우선적으로 개발이 시행된 신항 북측배후지구, 신호지구, 부산과학산업단지는 모두 직주 혼합 지역으로 계획되었다.²⁴⁾ 특히 신항 북측배후지구, 신호지구는 외국인을 위한 전용 주택을 공급할 계획이었다.²⁵⁾ 그러나 아래 [그림 7]과 같이 주택 외에 외국인 정주 환경 조성에 핵심적인 외국인 의료 및 학교 시설은 명지지구에 집중적으로 배치하였는데, 명지지구는 2단계 사업대상지에 해당하여 사업 초기에 외국인 유입 효과를 내기 어려웠다. 개발계획 수립 당시 부산광역시시는 병원급 의료시설을 먼저 공급하고 향후 명지지구에 종합병원을 설치하는 것으로 정하고, 교육시설의 경우 부산광역시 동부와 경남지역에 있는 것을 우선 이용하도록 계획하였는데, 이는 외국인 유입 속도와 시설 운용비용을 종합적으로 고려한 결정이었을 것으로 보인다.

23) 반룡일반산업단지, 명례일반산업단지, 지사글로벌일반산업단지, 기룡2일반산업단지, 부산 신소재일반산업단지, 에코장안일반산업단지, 기장대우일반산업단지 모두 이에 해당한다.

24) 그러나 아래에서 살펴보는 바와 같이 실제 주택건설용지의 면적은 넓지 않다는 문제가 있다.

25) 국토연구원, 앞의 글, 119면 참조.

[그림 7] 부산진해 경제자유구역 명지지구 개발계획도



2. 경제자유구역 개발사업의 특성과 토지이용계획

인천 경제자유구역의 경우 아래 [표 8]과 같이 산업시설용지와 주택건설용지가 각각 5.5%, 8.2%(송도국제도시), 10.0%, 12.7%(영종국제도시), 4.8%, 13.1%(청라국제도시)인 것과 비교할 때, 부산진해 경제자유구역 내 산업시설용지의 비율(24.0%)은 매우 높고, 주택건설용지 비율(7.5%)은 다소 낮은 것을 알 수 있다. 부산진해 경제자유구역의 지정 목적에는 부산광역시 동구에 비하여 상대적으로 낙후된 서구의 산업구조를 개선하는 것도 포함되었는데, 산업시설용지의 비율이 높은 것은 이러한 목적에 부합하는 것으로 보인다.

[표 8] 인천 경제자유구역 산업시설용지와 주택건설용지의 비율

	산업시설용지 비율	주택건설용지 비율
송도국제도시	5.5%	8.2%
영종국제도시	10.0%	12.7%
청라국제도시	4.8%	13.1%

그 결과 인천 경제자유구역은 아파트 건설에 치중하여 기업 유치에 소홀하였다는 비판을 받은 데 반해, 부산진해 경제자유구역은 오히려 주거시설을 조성하지 않은 것이 문제가 되어 부산 도심에서 해당 지역으로 출·퇴근하는 사람들로 극심한 교통 정체가 빚어지고 있다. 이와 같은 현상은 사업 초, 중반에 특히 심하였다. 아래 [표 9]에서 살펴보듯이 II단계 사업이 진행 중인 현재는 외국인 주거단지로 계획된 명지지구의 개발이 어느 정도 진척되어 상대적으로 넓은 면적의 주택건설용지가 확보된 상태이지만, 사업 초, 중반에는 직주 혼합을 목적으로 우선 개발이 이루어진 신항 북측배후지구와 신호지구, 부산과학산업단지를 제외한 나머지 지구(마천산업지구, 화천지구, 미음지구, 명동지구, 생곡지구)의 주택건설용지의 면적이 산업시설용지에 비해 너무 적었기 때문이다.

[표 9] 부산진해 경제자유구역 지구별 산업시설용지에 대한 주택건설용지의 비율(단위: 천㎡)

I-1단계	산업시설용지	주택건설용지	주택건설용지/산업시설용지 비율
신항북측배후지구	0	319	
신호지구	1,712	428	25.0%
부산과학산업단지	1,047	209	20.0%
용원레저지구	0	0	0%
마천산업지구	479	0	0%
합계	3,238	956	29.5%
I-2단계	산업시설용지	주택건설용지	주택건설용지/산업시설용지 비율
화천지구	1,490	99	6.6%
서부산유통지구	0	0	
미음지구	1,959	5	0.3%

명동지구	325	4	1.2%
생곡지구	333	10	3.0%
두동지구	357	448	125.4%
문화지구	0	0	
웅동지구	0	0	
남문지구	186	278	149.5%
남양지구	132	0	0%
웅천·남산지구	0	302	
합계	4,782	1,146	24.0%
2단계	산업시설용지	주택건설용지	주택건설용지/산업시설용지 비율
보배복합지구	236	0	0%
와성지구	499	0	0%
신항남측배후지구	1,086	0	0%
송정지구	0	192	
웅동지구	0	0	0%
신항만지구	0	0	0%
명지지구	0	1,381	
국제산업물류지구	2,440	169	6.9%
합계	4,261	1,742	40.9%
	산업시설용지	주택건설용지	주택건설용지/산업시설용지 비율
I-1단계	3,238	956	29.5%
I-2단계	4,782	1,146	24.0%
II단계	4,261	1,742	40.9%
합계	12,281	3,844	31.3%

또한 신항 북측배후지구, 신호지구, 부산과학산업단지의 경우에도 다른 지구에 비해서는 상대적으로 주택건설용지의 면적이 넓다고 할 수 있으나, 주택건설용지 비율이 각각 10.3%, 13.7%, 10.6%에 지나지 않아 인천 경제자유구역과 비교해 그 면적이 크게 넓은 것은 아니다. 특히 신항 북측배후지구의 경우 신항만지구에 2만 명이 상주할 것으로 예상하고 그 지구에서 활동하는 근로자를 위한 주거, 지원 기능을 담당하는 것으로 계획되었는데,²⁶⁾ 신항만 지역 내 주택건설용지를 보유한 유일한 지구로서 신항만지구 전체 인구 수용을 목적으로 한다는 점을 고려하면 오히려 주택건설용지 비율이 낮다고도 볼 수 있다. 더욱이 아직 명지지구의 개발이 진행 중인 상태에서 현재도 외국인 층역들 대부분이 거주지로 기반시설이 잘 갖추어져 있고 외국인 학교가 위치한 부산광역시 동부(해운대 등)를 선호하고 있고, 주택건설용지 면적이 각각 448,000㎡(26.7%), 278,000㎡(25.6%)인 두동지구와 남문지구가 완공되기는 하였으나 이 두 지구는 경남지역에 소재하여 있으므로 당분간 부산지역의 교통 정체 현상은 계속될 것으로 전망된다.

26) 국토연구원, 앞의 글, 56면 참조.

IV. 이주대책과 무허가건축물

1. 이주대책의 개념과 이주대책대상자 선정

이주대책은 여러 가지 개념으로 정의될 수 있으나, 실정법상 이주대책은 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 이주자들을 위하여 사업시행자가 사업대상지 인근의 이주정착지에 생활기본시설이 포함된 택지를 조성하거나 주택을 건설하고 이주자들에게 투입비용원가만 부담하게 하여 이를 개별 공급하는 것을 말한다. 이주자들에 대해 재산권 보상으로 회복될 수 없는 종전의 생활상태를 회복시켜 인간다운 생활을 보장하여 주기 위한 것으로서 생활보상에 해당한다.²⁷⁾ 도로 건설 등 크지 않은 규모의 점·선적 공익사업이 시행되는 경우에는 토지소유자가 손실보상금으로 인근 지역에 대체지를 매수해 종전과 같은 생활상태를 유지하는 것이 가능하나, 댐, 신도시 등 대규모 공익사업에서는 지역공동체 전체가 파괴되어 종전의 생활상태를 유지할 수 없게 되므로 이주대책의 수립, 실시가 절실하다. 이와 같은 대규모 공익사업이 본격적으로 시행되던 초기에는 법적 근거 없이 사업시행자가 임의로 계획을 수립, 실시하여 오다가 1976년에 이르러 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법(이하 ‘공특법’)이 제정, 시행되면서 제8조에 이주대책에 관한 사항이 명시되었다.²⁸⁾

공특법 제8조의 규율은 현재 토지보상법 제78조로 이어져 시행되고 있다. 경제자유구역법을 비롯한 각종 개발사업법은 대개 토지 등 수용에 관하여 토지보상법을 준하는 방식을 채택하고 있다. 그 결과 토지보상법은 이주대책의 일반적인 근거 법률로 역할하고 있다(경제자유구역법 제13조 등 참조). 토지보상법에 따르면, 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(즉, 이주대책대상자) 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자의 가수가 10호 이상인 경우에 원칙적으로 이주대책을 수립, 실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다(토지보상법 제78조 제1항 및 같은 법 시행령 제40조 제1항). 10호 미만일 때 이주대책의 수립, 실시 의무를 면제하고 있는 이유는 이주대책이 지역공동체 전체 파괴로 인한 집단적 이주를 전제로 하는 개념이기 때문이다. 한편, 여기서 이주대책대상자는 ① 주거용 건축물의 소유자 또는 실질적 처분권자일 것, ② 적법한 허가 또는 신고를 받은 건축물일 것, ③ 건축물 소유자가 공익사업을 위한 관계법령상의 고시 등

27) 김종보, “이주대책의 개념과 특별공급의 적용범조”, 『행정법연구』 제28호(2010. 12.), 164~169면 참조.

28) 박필, “공익사업에 따른 생활보상제도의 문제점 및 개선방안”, 『부동산연구』 제20집 제1호(2010. 6.), 59~60면 참조.

이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속 거주하였을 것이라는 요건을 동시에 충족하여야 한다(토지보상법 제78조 제1항 및 같은 법 시행령 제40조 제5항). 투기행위의 조장과 과도한 보상이 이루어지는 것을 막기 위해 무허가건축물 소유자를 이주대책대상자에서 제외하고, 공익사업의 시행이 일반에게 널리 알려지는 “공익사업을 위한 관계법령상의 고시 등이 있는 날”을 기준으로 하여 이주대책대상자를 선정하는 것으로 이해된다.²⁹⁾

사업시행자가 이와 같이 토지보상법이 정하고 있는 이주대책대상자 요건을 갖춘 자를 이주대책대상자에서 제외하는 것은 허용되지 않는다. 그러나 이주대책대상자에게 공급할 택지, 주택의 내용과 수량을 정함에 있어서는 상당한 재량이 인정된다. 종래에는 피보상자가 이주대책대상자에서 제외된 경우 어떠한 방법으로 권리구제를 받을 수 있는지 논란이 있었다. 이에 대법원은 1994년 법률 규정이 사업시행자에게 이주대책 수립, 실시 의무를 부여하고 있다고 하여 해당 규정에 의해 피보상자에게 이주대책에 따른 택지 또는 주택 분양권을 받을 수 있는 권리가 곧바로 발생하는 것은 아니고, 사업시행자가 이주대책에 관한 구체적인 기준을 수립하여 피보상자에게 통지 또는 공고한 후 피보상자가 수분양권을 취득하고자 사업시행자에게 이주대책대상자 신청 선정을 하고 사업시행자가 이를 받아들여 이주대책대상자로 결정하여야 비로소 구체적인 수분양권이 발생한다고 판단하고, 이러한 전제에서 피보상자는 이주대책대상자 선정 신청에 대한 거부처분의 취소를 항고소송으로 구할 수 있을 뿐, 선정 결정이 없는 상태에서 사업시행자를 상대로 수분양권 확인을 구하는 민사소송이나 공법상 당사자소송을 제기할 수는 없다고 판단하였다.³⁰⁾

한편, 사업시행자가 이주대책대상자의 범위를 토지보상법이 정하는 것보다 확대하는 이주대책 기준을 수립하여 실시하는 것은 가능하다. 실무에서 한국토지주택공사, 서울주택도시공사 등이 수립, 실시하는 이주대책기준 중에는 무허가건축물 소유자라고 하더라도 무허가건축물관리대장에 등재된 경우 수분양권을 부여하는 것으로 정하고 있는 경우가 다수 있다. 다만, 사업시행자는 이와 같은 이주대책준을 수립, 실시함에 있어 이주대책은 이주자들에게 대해 종전의 생활상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장하여 주거 위한 제도라는 점을 염두에 두고 형평에 어긋나지 않도록 하여야 한다.³¹⁾ 이처럼 법령상의 근거 없이 사업시행자가 수립, 실시한 이주대책 기준의 법적 성격과 관련하여 법원이 명확한 입장을 취한 바는 없으나, 법령상의 근거가 없다고 하더라도 생활보상으로서 이주대책은 헌법 제23조 제3항의 정당보상 원칙에 이념적 근거를 두고 헌법 제34조에 따라 인간다운 생

29) 김종필, “이주대책대상자 선정기준과 제외요건의 구체적 의미”, 『행정판례연구』 제15권 제1호 (2010. 6.), 443~445면 참조.

30) 대법원 1994. 5. 24. 선고 92다35783 전원합의체 판결 참조.

31) 대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두9819 판결 참조.

활을 보장하기 위한 국가 또는 지방자치단체의 적극적이고 정책적인 배려가 반영된 것이므로 단지 시혜적 차원에서 그 기준이 수립, 실시된 것으로 볼 것은 아니라는 견해가 있다. 이 견해는 사업시행자가 피보상자의 이주대책 신청을 거부하고 이주대책대상자에서 제외하는 행위를 한 경우 피보상자에게 조리상 이주대책을 신청할 권리가 있는 것으로 보고 피보상자가 사업시행자를 상대로 그 거부처분에 대한 항고소송을 제기할 수 있다고 해석한다.³²⁾

2. 이주대책대상이 되는 무허가건축물의 범위

토지보상법 제78조 제1항의 위임을 받아 이주대책대상자의 범위에 관하여 정하고 있는 같은 법 시행령 제40조 제5항 제1호는 무허가건축물 소유자를 이주대책대상자에서 제외하고 있다. 다만, 같은 법 시행령 부칙(2002. 12. 30. 대통령령 제17854, 이하 ‘토지보상법 시행령 부칙’) 제6조는 예외를 두어 1989. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물 소유자는 이주대책대상자에 포함하는 것으로 정하고 있다. 이와 같이 토지보상법 시행령 부칙 제6조가 1989. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물에 대해서만 예외적으로 적법한 건축물에 준하여 규율하고 있는 것은 토지보상법의 전신인 공특법의 개정 연혁에 기인한다. 즉, 제정 당시 공특법은 무허가건축물 소유자를 이주대책 제외 대상으로 정하지 않고 있었는데, 이후 공특법 시행령이 1989. 1. 24. 대통령령 제12609호로 개정되면서 제5조 제5항에서 무허가건축물 소유자를 이주대책대상자에서 제외하는 것으로 명시하였고 동시에 부칙 제3항에 경과규정을 두어 그 규정 시행일인 1989. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물은 여전히 이주대책대상자에 포함하는 것으로 정하였다. 토지보상법 시행령 부칙 제6조는 위 경과규정의 내용을 이어받은 것이다.³³⁾

이와 관련하여 1989. 1. 24. 이전에 건축되었으나 그 이후 개축, 증축, 재축 등이 이루어진 무허가건축물의 경우 토지보상법 시행령 부칙 제6조에 따라 이주대책대상에 포함되는지 여부가 문제될 수 있다. 무허가건축물을 이주대책대상에서 제외하는 것은 무허가건축물 소유자에 대해 공익사업으로 인하여 상실되는 생활상 이익을 보전해 줄 법적 보호가치가 없고, 나아가 투기수요를 억제할 필요가 있기 때문으로 이해된다. 다만, 토지보상법 시행령 부칙 제6조는 1989. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물 소유자의 경우 이주대책대상에 포함되어 종전의 생활상태가 회복될 것이라는 신뢰를 가졌으므로 그 신뢰 보호를 위해 적법한

32) 김종필, 앞의 글, 437~439면. 이와 관련하여 대법원은 법률적 근거가 없는 생활대책을 헌법 제23조 제3항에 따른 정당한 보상에 포함되는 것으로 보고 이주영업자에 대하여 생활대책대상자 선정 여부의 확인 결정을 신청할 수 있는 권리를 인정하고 생활대책대상자 선정 거부에 대하여 사업시행자를 상대로 항고소송을 제기할 수 있는 것으로 판단한 바 있다(대법원 2011. 10. 13. 선고 2008두17905 판결 참조).

33) 법제처 2020. 2. 13.자 19-0641 해석례 참조.

허가 또는 신고를 한 건축물과 동일하게 취급하고 있는 것에 불과하다. 그리고 이러한 신뢰는 종전 건축물의 존속을 전제로 한다고 봄이 타당하다.

이와 같은 견지에서 보면, 1989. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물이 소멸되고 새로운 건축물이 건축되는 경우(건축물 전부를 철거하고 그 대지에 종전과 같은 규모의 범위에서 건축물을 다시 축조하는 ‘개축’과 천재지변 또는 그 밖의 재해로 건축물이 멸실된 경우에 그 대지에 종전과 같은 규모의 범위에서 건축물을 다시 축조하는 ‘재축’을 포함한다) 건축법상 건축허가 또는 신고 절차를 거치는 것이 타당하므로 이주대책대상에서 제외되어야 한다. 해당 무허가건축물이 천재지변 또는 그 밖의 재해 등 불가피한 사유로 멸실된 경우라 하더라도 법 위반 상태가 해소된 것에 지나지 않고, 현행법 체계가 무허가건축물 소유자에게 그 건축물의 멸실 이후에도 종전과 같은 규모의 범위에서 무허가건축물을 다시 건축할 수 있을 것이라는 신뢰를 부여하였다고는 보기 어려우므로 여전히 이주대책대상에 포함되어서는 안 된다. 반면에 종전 무허가건축물의 존속을 전제로 한 개축, 증축은 이주대책대상 포함 여부에 영향을 미치지 않는다고 보아야 한다. 다시 말해 일부 개축과 증축이 이루어졌다고 하더라도 1989. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물은 이주대책대상에 포함될 수 있다.

결국 무허가건축물에 대한 개축, 증축, 재축 등 새로운 건축행위가 있는 경우에 이주대책대상 포함 여부는 종전·후 건축물의 물리적 동일성 유무로 결정된다고 봄이 타당하다. 그리고 이때 물리적 동일성 유무를 판단함에 있어서는 해당 건축물 소유자의 거주 계속 여부, 부동산 투기 의도의 유무 등을 종합적으로 고려하여야 할 것이다.³⁴⁾ 실제로 대법원은 1989. 1. 24. 이전에 건축되어 무허가건축물대장에 등재된 약 20평 정도의 주택에 화재가 발생하여 지붕 가운데 약 60% 정도, 전체적으로 약 50% 정도가 소실되었으나 그 소유자가 종전 건축물의 지붕과 외벽을 교체하고 건물 내부의 일부 구조를 변경하여 계속 거주한 사안에서, 원고가 1989. 1. 24. 이전 건축된 종전 건축물의 소유자로서 화재를 전·후하여 단절 없이 종전 건축물을 생활의 근거지로 삼아 거주하였다고 보고 이주대책대상자 요건을 갖춘 것으로 판단한 바 있다.³⁵⁾

이에 반하여 대상 판결에서 대법원은 원고가 1976년부터 2011년 3월경까지 재해 복구 차원에서 종전 건축물과 비슷한 규모로 재축한 건축물을 생활 근거로 삼아 거주하였고 원고에게 부동산 투기나 이주대책대상자 지위를 참칭하려는 의도가 없었음에도 불구하고 종전·후 건축물의 물리적 동일성을 인정할 수 없다는 이유로 원고를 이주대책대상자에서 제외한 것

34) 김종필, 앞의 글, 451~453면 참조.

35) 대법원 2009. 9. 24. 선고 2009두9819 판결 참조.

이 타당하다고 판단하였다. 이러한 대법원의 판단에 대하여는 원고가 중후 건축물을 재축하면서 건축허가를 받지 못한 것은 경제자유구역법 제7의조2 제1항에 따라 개발사업의 시행을 이유로 신규 주택의 건축을 전면적으로 허가하지 않고 있었기 때문이고, 원고는 같은 조 제2항에 따라 재해 복구에 필요한 응급조치로서 적법하게 중후 건축물을 재축한 것인데, 이 경우 단순히 물리적 구조만을 살펴 종전·후 건축물의 동일성이 없다고 판단하는 것은 단순히 형식 논리에 치우친 것으로 이주대책 제도의 취지에 현저히 반한다는 비판이 제기될 수 있다. 원심 역시 같은 이유에서 사업시행자가 원고를 이주대책대상자에서 제외한 것은 위법하다고 판단하였고, 하급심 판결 중에도 유사한 취지의 것이 있다.³⁶⁾

그러나 앞서 언급하였듯이 비록 1998. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물이 천재지변이나 그 밖에 재해 등 불가피한 사유로 멸실되었다고 하더라도, 이는 법 위반 상태가 자연히 시정되거나 해소된 것일 뿐이며 그 사유만으로 해당 건축물의 소유자가 동일한 대지에서 종전 무허가건축물의 규모 범위 내 건축허가 없이 새로운 건축물을 건축할 권리를 인정받을 수 있는 것은 아니다. 또한 처음부터 위법한 건축물에 대해 재해 복구 차원의 건축행위가 이루어졌다고 해서 그 건축행위에 따른 건축물이 적법하여 지는 것도 아니며 종전 무허가건축물의 존속에 기하여 우연히 누리고 있던 생활상 이익을 해당 건축물의 소멸 이후에도 보전해 주어야 할 필요성을 인정하기 어려우므로 대상 판결의 판단은 타당하다고 사료된다.

한편, 건축물에 이르는 것으로 볼 수 없는 구조물은 비록 그 구조물이 주거용으로 사용되고 있는 경우에도 이주대책대상이 되는 무허가건축물에는 해당하지 않는 것으로 보아야 한다.³⁷⁾ 그리고 무허가건축물이 이주대책대상에 해당하기 위하여 건축 시점 외에 소유권 또는 실질적인 처분권의 취득 시점까지 1989. 1. 24. 이전이어야 하는 것은 아니며, 무허가건축물의 취득 시점이 1989. 1. 24. 이후라는 이유로 해당 건축물의 소유자를 이주대책대상자에서 배제하는 것은 토지보상법 제78조를 위반하여 위법하다.³⁸⁾

V. 결론

부산진해 경제자유구역은 신항을 중심으로 하는 해상물류의 거점을 육성하고 낙후한 산업구조를 개선하여 신항과 시너지 효과를 낼 수 있는 비즈니스 중심지를 조성하겠다는 목표에 걸맞게 6개 기능(① 국제 물류, 유통, ② 국제 물류, 유통에 따른 국제 업무 및 해사, ③

36) 전주지방법원 2016. 7. 21. 선고 2015구합1509 판결 참조.

37) 김종필, 앞의 글, 453면 참조.

38) 대법원 2015. 7. 23. 선고 2014다14672 판결, 대법원 2016. 7. 14. 선고 2014두43952 판결 참조.

해산물류 및 지역 연관 산업의 첨단생산, ④ 기타 국제 업무, 과학 관련 전문교육 및 R&D, ⑤ 경제자유구역 유입 내·외국인을 위한 주거 및 지원, ⑥ 경제자유구역 및 부산·경남권 주민의 여가, 휴양)을 도입하고 이를 5개 구역에 분산하여 각 구역이 유기적으로 연계될 수 있게 하였다는 점, 특히 산업구조 개선 측면에서 중요한 기능을 수행하는 신항만지역 및 2개 산업단지(신호지구, 부산과학산업단지)를 구심점으로 단계적 개발을 진행하였다는 점, 그 과정에서 해양 등 자연환경을 잘 활용하였다는 점에서 의미가 있다. 이와 같이 부산진해 경제자유구역이 산업시설용지, 주택시설용지 등 다양한 용도의 부지를 성공적으로 개발할 수 있었던 것은 외국인 투자와 기업 유치를 위한 안정된 정주 환경의 조성을 목표로 하는 경제자유구역 개발사업의 특성을 토지이용계획에 적절히 반영한 결과라고 생각된다. 그러나 주택건설용지가 부족하고, 기대보다 외자 유치 실적을 내지 못하여 3분의 1에 해당하는 지역이 지정 해제되었다는 점은 아쉬운 부분이다.

한편, 이주대책의 일반적인 근거 법률로서 역할하고 있는 토지보상법은 무허가건축물 소유자를 이주대책대상자에서 제외하면서도 1989. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물에 대해서는 이주대책대상자에 포함하는 것으로 정하고 있다. 투기행위 조장과 과다한 보상이 이루어지는 것을 막기 위해 무허가건축물 소유자를 이주대책대상자에서 제외하되, 1989. 1. 24. 대통령령 제12609호로 공특법 시행령이 개정되어 무허가건축물 소유자가 이주대책 제외 대상으로 명시되기 이전에 무허가건축물 소유자가 갖게 된 신뢰를 보호하려는 취지에서 이와 같이 정한 것이다. 이러한 신뢰는 무허가건축물의 물리적 동일성을 전제로 하는 것이므로, 1989. 1. 24. 이전에 건축된 무허가건축물이 소멸되고 새로운 건축물이 건축되는 경우에는 이주대책대상자에서 제외하여야 한다. 해당 무허가건축물이 천재지변 또는 그 밖의 재해 등 불가피한 사유로 멸실된 경우라 하더라도, 이는 단순히 법 위반 상태가 해소된 것에 지나지 않고, 현행법 체계가 무허가건축물 소유자에게 그 건축물의 멸실 이후에도 종전과 같은 규모의 범위에서 무허가건축물을 다시 건축할 수 있을 것이라는 신뢰를 부여하였다고는 보기 어려우므로 여전히 이주대책대상에 포함될 수 없다.

(투고일: 2022. 3. 1. 심사완료일: 2022. 3. 13. 게재확정일: 2022. 3. 14.)

참 고 문 헌

[단행본]

김동희/최계영, 『행정법 I』(제26판), 박영사, 2021.

김종보, 『건설법의 이해』(제6판), 박영사, 2018.

김철용, 『행정법 I』(제6판), 고시계사, 2021.

국토연구원, 『부산·진해 경제자유구역 지정을 위한 개발계획수립 연구』, 2004.

[논문]

권오혁, “한국과 중국의 경제특구 제도비교”, 『한국지방정부학회 학술대회자료집』(2006. 11.)

김종보, “공익사업에서 점유이전과 생활보상”, 『서울대학교 법학』 제62권 제2호(2021. 6.)

——, “이주대책의 개념과 특별공급의 적용법조”, 『행정법연구』 제28호(2010. 12.)

김종필, “이주대책대상자 선정기준과 제외요건의 구체적 의미”, 『행정관례연구』 제15권 제1호(2010. 6.)

박균성, “손실보상의 발전방향”, 『토지공법연구』 제41집(2008. 8.)

박 필, “공익사업에 따른 생활보상제도의 문제점 및 개선방안”, 『부동산연구』 제20집 제1호(2010. 6.)

서문성, “우리나라 경제자유구역 현황과 운영전략에 관한 연구”, 『해물물류연구』 제56호(2008. 3.)

오준근, “경제자유구역(경제특구제도)의 법적 문제”, 『한국토지공법학회 학술대회』 제35호(2003. 3.)

이창길, “경제자유구역의 현황 및 문제점과 활성화를 위한 방안”, 『정부와 정책』 제3권 제2호(2011. 2.)

임 현, “경제자유구역의 법적 문제점”, 『공법연구』 제34권 제2호(2005. 12.)

정태옥/채원호, “경제자유구역 성과의 영향요인에 관한 연구”, 『한국거버넌스학회보』 제22권 제3호(2015. 12.)

황호선, “부산·진해 경제자유구역의 발전방안에 대한 고찰”, 『세계지역연구논총』 제23집 1호(2005. 6.)