

국토교통부 - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자 중 국민주택의 특별공급대상자의 인정 범위(「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호바목 등 관련)

- 안건번호17-0371
- 회신일자2017-09-04

1. 질의요지

「주택공급에 관한 규칙」 제4조제1항에서는 국민주택은 입주자모집 공고일 현재 해당 주택건설지역에 거주하는 무주택 세대구성원에게 1세대 1주택의 기준으로 공급하도록 하는(제1호) 등 주택 유형별로 그 공급대상을 규정하고 있고, 같은 규칙 제35조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 같은 규칙 제4조제1항에도 불구하고 건설하여 공급하는 국민주택의 경우 그 건설량의 10퍼센트의 범위에서 입주자모집 공고일 현재 무주택 세대구성원으로서 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관계기관의 장이 정하는 우선순위 기준에 따라 1세대 1주택의 기준으로 특별공급할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 규칙 제35조제1항제12호 각 목 외의 부분 본문에서는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함) 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택(바목) 등을 소유하고 있는 자로서 해당 특별시장·광역시장·특별자치시장·시장 또는 군수(이하 “시장등”이라 함)가 인정하는 자를 특별공급 대상자로 규정하고 있습니다.

한편, 토지보상법 제78조제1항에서는 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 “이주대책대상자”라 함)를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다고 규정하고 있는 바, 시장등은 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호바목에서 규정하고 있는 토지보상법 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택을 소유하고 있는 자 중 같은 법 제78조제1항에 따른 이주정착금을 지급 받은 자를 국민주택의 특별공급 대상자에서 제외할 수 있는지?

※ 질의배경

○ 민원인은 자신이 소유한 주택 및 토지가 공익사업(도로개설)에 제공됨에 따라, 토지보상법 제78조에 따라 이주정착금을 지급받은 바, 자신은 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호바목에 따른 국민주택 특별공급 대상자에 해당하므로 관할 시장에게 특별공급을 위한 추천서 발급을 요청하였으나, 이주정착금을 지급받은 자는 위 규정에 따른 특별공급 대상자가 될 수 없다고 추천서 발급을 거부당하자, 토지보상법 제78조제1항에 따라 이주정착금을 지급받은 자를 특별공급 대상에서 제외할 수 있는지 국토교통부에 질의하였고, 국토교통부에서는 법제처에 법령해석을 요청함.

2. 회답

시장등은 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호바목에서 규정하고 있는 토지보상법 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택을 소유하고 있는 자 중 같은 법 제78조제1항에 따른 이주정착금을 지급 받은 자를 국민주택의 특별공급 대상자에서 제외할 수 있습니다.

3. 이유

「주택법」 제54조제1항 전단 및 같은 항 제1호에서는 주택건설사업 또는 대지조성사업을 시행하는 사업주체가(제2조제10호) 입주자를 모집하려는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 시장·군수·구청장의 승인을 받는 등(제1호) 일정한 절차에 따라 주택을 건설·공급하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 항 후단에서는 국가유공자, 보훈보상대상자, 장애인, 철거주택의 소유자, 그 밖에 국토교통부령으로 정하는 대상자에게는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 입주자 모집조건 등을 달리 정하여 별도로 주택을 공급할 수 있다고 규정하고 있으며, 「주택공급에 관한 규칙」 제4조제1항에서는 국민주택은 입주자모집 공고일 현재 해당 주택건설지역에 거주하는 무주택 세대구성원에게 1세대 1주택의 기준으로 공급하도록 하는(제1호) 등 주택 유형별로 그 공급대상을 규정하고 있고, 같은 규칙 제35조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 같은 규칙 제4조제1항에도 불구하고 건설하여 공급하는 국민주택의 경우 그 건설량의 10퍼센트의 범위에서 입주자모집 공고일 현재 무주택 세대구성원으로서 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 관계기관의 장이 정하는 우선순위 기준에 따라 1세대 1주택의 기준으로 특별공급할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 규칙 제35조제1항제12호 각 목 외의 부분 본문에서는 토지보상법 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택(바목) 등을 소유하고 있는 자로서 해당 시장등이 인정하는 자를 특별공급 대상자로 규정하고 있습니다.

한편, 토지보상법 제78조제1항에서는 사업시행자는 이주대책대상자를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다고 규정하고 있고, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」(이하 “토지보상법 시행령”이라 함) 제40조제2항 본문에서 이주대책은 국토교통부령으로 정하는 부득이한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자의 가구 수가 10호(戶) 이상인 경우에 수립·실시한다고 규정하고 있으며, 같은 항 단서에서는 사업시행자가 「택지개발촉진법」 또는 「주택법」 등 관계 법령에 따라 이주대책대상자에게 택지 또는 주택을 공급한 경우에는 이주대책을 수립·실시한 것으로 본다라고 규정하고 있고, 토지보상법 시행령 제41조에서는 사업시행자는 이주대책을 수립·실시하지 않는 경우(제1호) 또는 이주대책대상자가 이주정착지가 아닌 다른 지역으로 이주하려는 경우(제2호)에는 이주대책대상자에게 국토교통부령이 정하는 바에 따라 이주정착금을 지급하여야 한다고 규정하고 있는바, 이 사안은 시장등이 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호바목에 따른 국민주택의 특별공급 대상자 인정 범위에서 토지보상법 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택을 소유하고 있는 자 중 같은 법 제78조제1항에 따른 이주정착금을 지급 받은 자를 제외

할 수 있는지에 관한 것이라 하겠습니다.

먼저, 법령의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석 방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없다고 할 것인데(대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다 81035 판결례 참조), 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항 각 호 외의 부분 본문에서는 같은 항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게 국민주택을 특별공급할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 항 제12호 본문에서는 같은 호 각 목의 어느 하나에 해당하는 주택을 소유하고 있는 자로서 해당 시장등이 인정하는 자라고 규정하고 있는바, 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호가목부터 바목까지의 주택 중 어느 하나의 주택을 소유하고 있는 자 전부가 특별공급 대상이 되는 것이 아니라, 그 중 “해당 시장등이 인정하는 자”가 국민주택의 특별공급 대상이 되는 것이 문언상 분명하고, 누구를 특별공급 대상자로 인정할 것인지는 해당 시장등에게 재량이 있다고 할 것이므로, 시장등이 토지보상법 제78조제1항에 따른 이주정착금을 지급 받은 자를 반드시 국민주택의 특별공급 대상자로 인정해야 하는 것은 아니라고 할 것입니다.

그리고, 국민주택의 특별공급 대상자의 요건을 규정하고 있는 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제1호 등에서는 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」에 따른 국가유공자 또는 그 유족(제1호), 「북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 북한이탈주민(제9호) 등과 같이 개별 법령에서 정하고 있는 요건에 해당하는 사람은 별도의 시장등의 인정 없이 주택의 특별공급 대상자가 될 수 있도록 규정하고 있는 반면, 같은 규칙 제35조제1항제12호에서는 공익사업 등의 시행을 위하여 철거되는 주택의 소유자의 경우에는 시장등이 인정하는 경우에만 주택의 특별공급 대상자가 될 수 있도록 규정하고 있는바, 이는 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호 각 목에 따라 공익사업 등으로 인하여 철거되는 주택의 소유자의 경우에는 일률적으로 국민주택의 특별공급 대상자로 하기 보다는 시장등이 그 철거 사유와 그에 따른 별도의 지원책의 유무 등을 검토하여 국민주택 특별공급이 필요하다고 인정하는 경우에만 해당 주택의 소유자를 국민주택의 특별공급 대상자로 하려는 취지라고 할 것입니다.

또한, 토지보상법 제78조제1항에서는 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 이주대책대상자를 위하여 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다고 규정하고 있고, 토지보상법 시행령 제40조제2항 본문에서는 이주대책은 원칙적으로 이주정착지에 이주를 희망하는 자의 가구 수가 10호 이상인 경우에 수립·실시한다고 규정하고 있으며, 같은 항 단서에서는 사업시행자가 「주택법」 등 관계 법령에 따라 이주대책대상자에게 주택 등을 공급한 경우에는 이주대책을 수립·실시한 것으로 본다고 규정하고 있고, 토지보상법 시행령 제41조제1호에서는 사업시행자는 이주대책을 수립·실시하지 아니하는 경우에는 이주대책대상자에게 이주정착금을 지급하여야 한다고 규정하고 있는바, 토지보상법에 따른 이주대책의 수립·실시와 이주정착금의 지급은 생활의 근거를 상실하게 되는 이주자들을 위하여 생활보상의 일환으로 정책적인 배려에서 마련된 제도라는 점에서 동일하고, 이주대책의 수립·실시와 이주정착금 지급은 선택적 사항이라는 점, 이주대책은 이주대책대상자 중 이주정착지에 이주를 희망하는 자

의 가구 수가 10호 이상인 경우에 수립·실시되는 것인데, 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호바목에 따라 이주대책대상자에게 건설하여 공급하는 국민주택을 특별공급 하는 경우 그 특별공급은 이주대책에 갈음하는 성질을 가진다는 점(토지보상법 시행령 제40조제2항 단서, 대법원 2007. 11. 29. 선고 2006두8495 판결례 및 대법원 2009. 11. 12. 선고 2009두10291 판결례 등 참조) 등에 비추어 볼 때, 시장등이 토지보상법 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택을 소유하고 있는 자 중에서 같은 법 제78조제1항에 따른 이주정착금을 지급 받은 자를 국민주택의 특별공급 대상자로 인정하지 않는다고 하여 토지보상법의 취지에 어긋난다고 할 수는 없다고 할 것입니다.

이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 시장등은 「주택공급에 관한 규칙」 제35조제1항제12호바목에서 규정하고 있는 토지보상법 제4조에 따른 공익사업의 시행을 위하여 철거되는 주택을 소유하고 있는 자 중 같은 법 제78조제1항에 따른 이주정착금을 지급 받은 자를 국민주택의 특별공급 대상자에서 제외할 수 있다고 할 것입니다.

※ 법제처 법령해석의 효력 등에 대한 안내

법제처 법령해석은 행정부 내부에서 법령의 집행과 행정의 운영을 위해 통일성 있는 법령해석의 지침을 제시하는 제도로써, 법원의 확정판결과 같은 '법적 기속력'은 없습니다. 따라서 법령 소관 중앙행정기관 등이 구체적인 사실관계 등을 고려해 다르게 집행하는 경우도 있다는 점을 알려드립니다. 또한 법제처 법령해석은 '법령해석 당시'의 법령을 대상으로 한 것이므로, 법령해석 후 해석대상 법령이 개정되는 등 법령해석과 관련된 법령의 내용이 변경된 경우 종전 법령에 대한 법령해석의 내용이 현행 법령과 맞지 않을 수 있으므로 현행 법령을 참고하시기 바랍니다.

아울러 「헌법」 제 101조에 따라 사법권은 법원에 속하므로 「법제업무운영규정」 제26조제8항제2호 및 같은 조 제11항제2호에서는 '정립된 판례'가 있는 경우 법제처가 법령해석을 할 수 없다고 규정하고 있습니다. 따라서 법제처 법령해석과 다른 내용의 법원의 확정판결이 있는 경우 법원의 확정판결을 참고하시기 바랍니다.