

생활대책용지 공급

민원표시 2BA-0000-000000 생활대책용지 공급

신 청 인 별지 1과 같다.

대리인 변호사 ○○○

피신청인 ○○○○○○공사

- 주 문 1. 피신청인에게 대구□△2 공공주택사업의 생활대책대상자 중 신청인을 포함하여 조합을 구성하였으나 생활대책용지 공급계약을 체결하지 못한 자에게 생활대책용지를 공급하는 대책을 마련할 것을 의견표명한다.
2. 피신청인에게 생활대책대상자로 선정되어 조합을 구성하였음에도 생활대책용지 공급계약 체결이 어려워지는 조합이 발행하지 않도록 `이주 및 생활대책 수립 지침`을 개선할 것을 의견표명한다.

신청취지 신청인들이 구성된 조합에게 대구□△2 공공주택사업 미분양용지 00-0BL을 공급해 달라는 취지

이 유

의 결 일

(별 지 1)

신 청 인

1. □○△ 대구 △△△ ○○로 0길 93, 000동 000호
2. △△○ 대구 △△△ ○○로 86, 000동 000호
3. △○□ 대구 △△△ ○○로 2724, 000동 0000호
4. □○□ 대구 △△△ ○○로 0길 9, 0000동 000호

이 유

1. 신청원인

신청인들은 대구□△2 공공주택사업(이하 `이 민원 사업`이라 한다) 시행에 따라 이민원 사업내 상업용지의 일정 면적을 공급받을 수 있는 생활대책대상자로 선정되었다. 피신청인은 이 민원 사업 생활대책대상자에게 상가용지를 공급하기 위하여 조합을 구성하도록 하고, 구성된 조합과 상가용지 공급계약을 체결하였으나 신청인들이 구성한 조합은 계약기준에 맞지 않아 계약체결을 못한다고 함은 부당하니 이 민원 사업내 미분양용지인 00-0BL(이하 `이 민원 용지`라 한다)를 공급해 달라.

2. 피신청인 주장

이 민원 사업의 생활대책대상자는 조합을 구성하고, 구성된 조합원의 권리면적 합이 공급하고자 하는 용지면적의 90%가 넘는 경우만 토지공급계약이 체결됨을 사전에 안내하였다. 위 공고에 따라 신청인이 구성한 조합의 조합원 권리면적은 이 민원 미분양 용지 면적의 20%에 불과하여 조합구성요건 미비로 생활대책용지 신청을 포기한 것으로 간주 처리하였으며, 기 공급계약 체결한 조합과의 형평성과 사전 안내와 다른 특별공급은 특혜에 해당하여 신청인의 요구를 수용하기 어렵다.

3. 사실관계

가. 피신청인은 이 민원 사업에 따른 영업손실 등을 보상받은 자에게 유형에 따라 20㎡ 또는 27㎡의 생활대책용지를 공급하는 계획을 마련하고, 2012. 9. 4. 생활대책대상자 164명을 선정하여 통보하였다.

나. 피신청인은 2015. 7. 8. 이 민원 사업 생활대책대상자에게 생활대책용지를 공급함을 안내하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

- 대상 용지 30필지: 근생 12 필지, 준주거 18필지(최하 473㎡ ~ 최대 658㎡)
- 조합을 통해 행사되는 권리이므로 조합원 가입, 미가입 또는 조합구성 미비 등으로 신청하지 않은 경우 생활대책용지 신청 포기로 간주, 조합예비등록 전까지 조합원으로 가입
- 공급일정 : 조합예비등록(`15.9.3~4) → 매입신청(`15.9.8) → 계약(`15.9.10~11)
- 조합구성관련 주요 안내
 - 조합구성시 조합원 권리면적의 합계가 공급신청 필지면적의 90%이상 이 되도록 구성
 - 조합은 예비등록 전까지 구성하여야 하며, 조합예비등록 이후로는 조합원 변경 불가
 - 조합의 예비등록은 적격대상자 조합원 여부, 이중가입여부, 조합정관 · 사용인감등을 매입신청 전에 사전점검하기 위하여 시행

다. 위 `나.` 공급절차를 완료한 후 확인된 이 민원 사업 생활대책대상자의 조합구성 및 토지공급 현황은 다음과 같다.

연번	조합명	지분별 인원(명)			권리 면적	계약토지			비고
		계	27㎡	20㎡		용도	면적	권리비	
	계	160	133	27	4,131				
1	□△2원	22	19	3	573	준주거	508	113%	
2	□△2□△	23	21	2	607	준주거	591	103%	
3	△○	21	18	3	546	준주거	502	109%	
4	○△	21	18	3	546	준주거	524	104%	
5	□△	21	19	2	553	준주거	597	93%	
6	□□	21	15	6	525	근린	576	91%	
7	□△○	22	16	6	552	준주거	505	109%	
-	○○	4	2	2	94	-	-	-	
-	○♣	5	5	0	135	-	-	-	

※ 이 민원 생활대책대상자 164명 중 160명이 조합구성에 참여(4명 미참여)

라. 신청인 민원진술에 따르면, 피신청인의 생활대책용지 공급안내에 따라 조합구성을 위해 그 대상자를 알고자 피신청인에게 정보공개를 요청하였고, 피신청인은 정보비공개 요청자 34명을 제외한 130명의 명단을 받아 연락하였으나, 이미 2~3년 전 조합에 가입하였다고 하여, 신청인들만이 모여 '♣△조합'을 구성하여 조합예비 등록을 하였는데 피신청인은 매입 신청요건(분양대상 토지면적의 90%이상의 권리면적 확보)에 미치지 못하여 매입신청의 접수 자체를 거부하였다고 한다.

마. 피신청인 설명에 따르면, 신청인 중○○○(♣△조합장)가 2015. 7. 경 생활대책대상자에 대한 정보공개를 유선으로 요청하여, 정보비공개 요청자 34명을 제외한 130명에 대한 명단과 연락처 등을 제공한 사실이 있고, 생활대책용지 공급안내에 따라 구성된 조합 중 매입신청요건에 미비한 조합은 신청인들이 구성한♣△조합과△♣조합이 있으며,△♣조합도 신청인들과 같이 이 민원 용지에 대한 공급을 원한다고 하며, 이 민원사업 구역내 현재 미분양 토지는 이 민원 용지가 유일하다고 한다.

바. 이 민원 용지는 면적이 473㎡이나, 생활대책용지 공급계약을 체결하지 못한♣△조합(신청인측) 및△♣조합의 조합원 권리면적 합은 229㎡(이 민원 용지 면적 대비 48%)이다.

사. 피신청인이 내부 관리하는 '이주 및 생활대책 수립 지침'(이하 '이 민원 지침'이라한다)은 생활대책대상자에게 그 용지를 공급하는 방법에 대하여 다음과 같이 정하고 있다.

제33조(공급방법)

② 생활대책용 상가부지는 공급공고 또는 개별통지 결과 공급신청 기한 내에 조합을 구성하여 공급을 신청한 자에게 우선 공급한다. 이 경우 조합원 개인별 공급면적의 합계가 공급신청 필지 면적의 100분의 90 이상이어야 한다.

③ 불가피한 사유로 공급 신청기한 내에 조합을 구성하지 못한 자에게도 1회에 한하여 일정기간을

정하여 수인이 공동명의로 공급 신청하도록 기회를 부여할 수 있다.이 경우에도 수인의 개인별 공급 면적의 합계가 공급신청 필지면적의 100분의 90 이상이어야 한다.

4. 판 단

가. 관계법령 등

대법원은 생활대책과 관련하여, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 `토지보상법`이라 한다)은 생활대책에 관한 분명한 근거 규정을 두고 있지는 않으나, 사업시행자 스스로 공익사업의 원활한 시행을 위하여 필요하다고 인정함으로써 생활대책을 수립·실시할 수 있도록 하는 내부규정에 따라 생활대책대상자 선정기준을 마련하여 생활대책을 수립·실시하는 경우에는, 이러한 생활대책 역시 ‘공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.’고 규정하고 있는 헌법 제23조 제3항에 따른 정당한 보상에 포함되는 것으로 보아야하며(2011. 10. 13. 선고 대법원 2008두17905판결 참조), 사업시행자로서는 생활대책의 실시여부, 생활대책을 수립·실시하는 경우 생활대책 대상자의 선정, 상업용지의 공급절차 등을 결정할 수 있는 재량을 가지는 것이며, 따라서 이러한 생활대책 대상자 선정을 위하여 필요한 기준, 절차 및 방식의 결정 역시 사업시행자의 재량에속하므로 그와 같이 설정된 기준, 공급절차 및 방식 등은 그것이 객관적으로 합리적이지 아니라거나 타당하지 않다고 볼만한 특별한 사정이 없는 한 존중되어야 한다.(대법원 2010. 2. 11. 2009두20595 판결 참조)라고 판시하고 있다.

나. 판단 내용

이 민원 사업에 있어 보상을 받은 자에 대하여 유형에 따라 일정 지분면적에 상응하는 상업용지를 공급하는 생활대책계획을 수립하여 그 대상자를 선정하되, 이는 대법원판시와 같이 헌법에서 정한 공공의 필요에 따라 재산권을 수용함에 따른 정당한보상의 범주에 속하는 것이라고 판단된다. 다만, 그 생활대책대상자에 대한 공급절차는 피신청인이 재량으로 정 할 수 있다 할 것이므로 그 공급절차가 객관적으로 합리적이지 아니하거나 타당하지 아니하다고 볼 여지가 있는지와 관련하여 살펴보면,

피신청인이 이 민원 사업의 생활대책대상자에 대한 공급절차는 내부적으로 관리하고 있는 이 민원 지침에 따라 정한 것인데, 이 민원 지침은 생활대책대상자로 선정된 자들이 구성한 조합을 통해 그 권리면적의 합이 공급하고자 하는 용지면적의 90%이상 이 되도록 정한바, 이는 생활대책대상자 개인의 권리면적이 해당 사업지구내에서 마련하여 공급하고자 하는 용지면적에 미치지 못함에 따른 것이므로 조합을 통한 계약 및 면적기준을 정한 이 민원 지침이 합리성이나 타당성이 없다고 보기는 어렵다고 보인다.

다만, 이 민원 지침에 따라 공급절차를 진행하는 경우 생활대책대상자로 선정된 자들이 조합을 구성함에 있어 당해 사업지구내 공급신청 가능한 용지의 면적 범위에서 각각의 조합 구성이 완료되는

경우, 조합을 가입하고자 하나 가입이 곤란하고 조합을 구성하였다 하더라도 조합원 권리면적의 합이 공급신청 가능용지 면적의 90%에 미달하는 경우가 발생할 수 있는바, 이는 피신청인이 마련하여 시행한 생활대책이 헌법에서 정한 정당보상의 범주에 속하는 측면에서 본다면 생활대책대상자가 스스로 권리를 포기하지 아니 하였음에도 불구하고 생활대책에서 배제되는 결과를 초래하여 그 타당성을 인정하기는 어렵다고 판단된다.

이에 생활대책대상자로 선정된 자에게 토지를 공급함에 있어 위와 같은 조합이 발생하지 아니하도록 구성된 조합 현황을 살피고, 조합원의 권리면적이 미달하는 조합이 발생한 경우 조합원 구성에 일부 관여하는 지도 활동을 하도록하는 등의 이 민원 지침 개선을 통해 위와 같은 조합이 향후 발행하지 않도록 하는것이 바람직하다고 보인다.(세부 내용 별지 3 참고)

이런 점에서 비추어 본다면, 신청인들이 구성한△조합의 조합장인 ○○○는 이 민원 사업의 생활대책안내에 따라 조합을 구성하고자 그 대상자에 대한 정보를 피신청인에게 요구한 점, 그에 따라 조합원 구성 활동을 하였으나 이미 각각의 조합구성이 완료되어 가입이 어려운 자등과 조합을 구성한 점, 생활대책용지 공급안내에 따라 조합을 구성하였음에도 생활대책용지 공급에서 배제하는 것은 정당보상의 범주에서 볼 때 가혹한 것으로 보이는 점, 다른 생활대책대상자들은 이미 용지공급절차를 마친 자이므로 조합을 구성한 신청인들에게 재공급대책을 마련한다고 하여 다른 생활대책 대상자들이 피해를 입는 것으로 보기 어려운 점, 신청인들이 구성한△조합외△△조합도 이 민원 용지의 공급을 원하고 있다는 점 등을 종합하여본다면 피신청인은 이 민원 사업의 생활대책용지 공급안내에 따라 구성된 조합 중 이 민원 사업의 용지매입신청을 거부한 조합에 대하여 1개 조합으로 하여 재량 범위내실현 가능한 공급대책을 마련하여 시행하는 것이 바람직하다고 보인다.

5. 결 론

그렇다면 신청인들이 요구하는 생활대책용지 공급과 관련한 신청은이유가있다고 인정되므로「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와운영에 관한 법률」제46조 제2항에 따라피신청인에게의견을 표명하기로 하고, 조합을 구성하고도 생활대책용지공급에서 제외되는 불합리함이 발생하지 않도록 같은 법제 47조에 따라 피신청인에게 제도개선 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

(별 지 3)

□ ○○공사 「이주 및 생활대책 수립 지침」 개선

○○공사 「이주 및 생활대책 수립 지침」 제33조 개선(예시)

개정 전	개정 후(예시)
<p>제33조(공급방법)</p> <p>② 생활대책용 상가부지는 공급공고 또는 개별통지 결과 공급신청 기한 내에 조합을 구성하여 공급을 신청한 자에게 우선 공급한다. 이 경우 조합원 개인별 공급면적의 합계가 공급신청 필지면적의 100분의 90 이상이어야 한다.</p> <p>③ 불가피한 사유로 공급신청기한 내에 조합을 구성하지 못한 자에 게도 1회에 한하여 일정기간을 정하여 수인이 공동명의로 공급신청 하도록 기회를 부여할 수 있다. 이 경우에도 수인의 개인별 공급면적의 합계가 공급신청 필지면적의 100분의 90 이상이어야 한다.</p>	<p>제33조(공급방법)</p> <p>②조합원 개인별 공급면적의 합계가 공급신청 필지면적의 100분의 90 이상(이하 본 조에서 '면적기준'이라 한다)...</p> <p>③ 지역본부장은 생활대책대상자가 구성한 조합을 사전 등록하도록 하고 조합의 면적기준이 적정한지 살펴 공급신청이 어려워지는 조합이나 생활대책대상자가 발생하는 경우 면적기준을 충족하는 조합으로 가입을 지도하여야 하며, 이 경우 지역본부장의 지도에 응한 조합에 대하여는 수의계약에 대한 우선 권리를 부여할 수 있다.(신설)</p>

조치사항

구 분	조치사항	관련법령
	<p>○ 선정된 생활대책대상자가 조합을 구성함에 있어 공급계약이 원활히 체결될 수 있도록 ○○공사 「이주 및 생활대책 수립 지침」 제33조 개선</p>	<p>자체 지침</p>

조치기한 : 2016년 6월