

## 이주자택지 공급 요구

### 국 민 권 의 위 원 회 의 결

민원표시 2BA-0000-000000 이주자택지 공급 요구

신 청 인 김○○

피신청인 ○○공사

주 문 피신청인에게 ○○경제자유구역 ○○지구 개발사업 지구에 신청인 소유의 무허가건축물이 편입·철거되어 생활의 근거를 상실 하게된 신청인에게 이주자택지를 공급할 것을 의견표명 한다.

신청취지 주문과 같다

이 유 별지와 같다.

의 결 일

(별지)

이 유

#### 1. 신청원인

신청인은 현재 75세의 나이로 28년 전부터 ○○○○구 ○○동 265-1 토지를 임차하여 무허가로 축사 및 주택을 건축하고 어렵게 계속 거주하여 오던 중 피신청인이 시행하는 ○○경제자유구역 ○○의료지구 개발사업(이하 '이 민원 사업'이라 한다) 지구에 이 주택(이하 '이 민원 건축물'이라 한다)이 편입되어 생활의 근거를 상실하게 되었음에도 이주대책 대상자에서 제외하는 것은 부당하니 이를 해결하여 달라.

#### 2. 피신청인 주장

공익사업의 시행으로 인하여 주거용 건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자에 대하여는 이주대책 대상자로 선정하나, 단 무허가로 건축 또는 용도변경을 한 건축물의 소유자(단,

1989년 1월 24일 현재 무허가 건축물의 소유자는 포함), 고시 등이 있는 날부터 계약 체결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 자, 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자에 대하여는 제외하고 있다. 이 민원 건축물은 1989. 1. 24. 이전에 건축한 건축물로 보이며, 소유 및 계속 거주 요건은 신청인이 소명하여 충족 되었으나, 이 민원 건축물은 주거용 건축물이 아니라 축사를 관리하기 위한 관리사로 판단되며, 또한 항공사진 측량결과 1989. 1. 24. 이후 위치 및 구조를 변경하면서 허가받을 기회가 있었음에도 이를 받지 않아 최종적으로 무허가건축물로 판단되어 이주대책 대상자에서 제외한 것이다.

### 3. 사실관계

가. 이 민원 사업 내역 및 주요 추진 경과는 다음과 같다.

#### ○ 사업개요

- 명 칭 : ○○경제자유구역 ○○지구 개발사업
- 규 모 : 1,225천㎡ (약 37만/3.3㎡)
- 사업기간 : 2008 ? 2017년
- 조성방향 : 의료.IT.SW등 지식기반 서비스산업 육성

#### ○ 주요 추진 경과

- 2008. 05. 06 : 경제자유구역지정
- 2012. 02. 20: 실시계획 승인 고시
- 2014. 01. 06 : 보상협의 착수

나. 신청인의 주민등록등본에 의하면 신청인은 이 민원 건축물 소재 주소로 1987.12. 24. 전입하여 2015. 11. 24. 까지 계속 거주하고 있는 것으로 되어 있고, 한국전력 ○○지사의 고객종합조회서에 의하면 신청인은 이 민원 건축물 주소로 1987. 12. 5. 송전계약을 체결한 것으로 되어 있다.

다. 당초 2015. 8. 3. 피신청인은 신청인에게 이 민원 건축물이 1989. 1. 24. 이전에 존재하였다는 사실과 신청인의 소유권을 입증하라고 하여 3인 연대 인우보증서를 제출하였다.

라. 이에 대하여 2015. 8. 10. 피신청인은 아직소명이 부족하다며 신청인을 이주대책대상자에 포함시키지 않았다.

마. 피신청인의 지장물 보상금 내역서에 의하면, 이 민원 건축물의 물건의 종류는 “주택”이고, 면적은 45.5㎡(6.5m×7m)이며, 보상액은 10,237,500원으로 되어 있다.

#### 4. 판 단

##### 가. 관계법령 등

1) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법” 이라 한다)

제78조(이주대책의 수립 등) ① 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 주거용건축물을 제공함에 따라 생활의 근거를 상실하게 되는 자(이하 "이주대책대상자"라 한다)를 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 이주대책을 수립·실시하거나 이주정착금을 지급하여야 한다.

##### 2) 동 법 시행령

제40조(이주대책의 수립·실시)

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 이주대책대상자에서 제외한다.

1. 허가를 받거나 신고를 하고 건축 또는 용도변경을 하여야 하는 건축물을 허가받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축 또는 용도변경을 한 건축물의 소유자

2. 해당 건축물에 공익사업을 위한 관계 법령에 따른 고시 등이 있는 날부터 계약체결일 또는 수용재결일까지 계속하여 거주하고 있지 아니한 건축물의 소유자. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 거주하고 있지 아니한 경우에는 그러하지 아니하다.

가. 질병으로 인한 요양 나. 징집으로 인한 입영 다. 공무 라. 취학

마. 그 밖에 가목부터 라목까지에 준하는 부득이한 사유

3. 타인이 소유하고 있는 건축물에 거주하는 세입자

부칙(2002.12.30) 제6조(무허가건축물 등의 소유자에 대한 경과조치)

1989년 1월 24일 현재 허가를 받거나 신고를 하고 건축하여야 하는 건축물을 허가받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축한 건축물의 소유자에 대하여는 제40조 제3항 제1호의 규정에 불구하고 이주대책대상자에 포함한다.

##### 3) 판결1 (대구고등법원 2012. 1. 20. 선고 2011누2225 판결)

'관리사'는 일반적으로 주거용으로 사용하기보다는 축산업을 운영하는 자가 인근에 있는 축사를 관리하기 위하여 일시적으로 거주하는 장소로 인식되므로, 비록 이 사건 건축물이 주거용으로 사용되었다고 하더라도, 일시적 거주 장소와 구별하기 어려운 이상, '관리사'를 모두 이주대책대상 건축물에 포함한다고 해석한다면, 공익사업을 시행하면서 축산업에 대한 보상 중 '관리사'가 있는 경우 반드시 이주대책을 수립하여야 한다고 해석하여야 하나, 이러한 해석은 생활근거지 상실에 대한 보상인 이주대책의 본질에 반한다.

반면실제로 '관리사'에서만 거주하면서 축산업을 하는 경우까지 모두 이주대책대상 건축물에 포함되지 않는다고 해석하는 것 또한 생활근거지 상실에 대한 보상인 이주대책의 본질에 반한다.

이러한 문제점에 대하여 주거용과 일시적 거주 장소의 구별기준을 명확히 하고, 이주대책의 본질에 부합하는 요건으로서 허가 혹은 신고절차의 이행 여부를 기준으로 하여, 공부상 기재된 용도를 원칙적인 기준으로 삼아 이주대책대상자를 선정하는 것이 합리적인 방법이고, 나아가 이러한 공부상 기재된 용도를 원칙적인 기준으로 삼아 이주대책대상자를 선정하는 방식이 사업시행자의 재량권 행사로서 현저히 불합리하여 위법하다고 보기도 어렵다

4) 판결2 (대구지법 2009. 10. 28. 선고 2009구합1183 판결 : 확정1991)

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제78조, 같은 법 시행규칙제54조 등 관계 법령에서 정한 이주대책은 이주자들에게 대하여 종전의 생활상태를 원상회복 시키는 등 생활보상의 일환으로 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 제도라는 점, 이와 같은 이주대책을 마련한 본래의 취지가 생활의 근거지는 그 이전이 용이하지 않고 생활의 근거지를 상실하게 되는 거주자가 종전의 생활상태를 원상으로 회복하기 위하여는 상당한 비용이 필요하므로 생활보장의 측면에서 이를 보상해 주어야 한다는 점 등에 비추어 보면, 위 관계 법령상 '주거용 건축물'을 판단할 때에는 실제 그 건축물의 공부상 용도와 관계없이 실제 주거용으로 사용되는지 여부에 따라 결정하여야 하고, 그 사용목적, 건물의 구조와 형태 및 이용관계 그리고 그곳에서 일상생활을 영위하는지 여부 등을 아울러 고려하여 합목적적으로 결정하여야 한다.

공익사업 시행지구내 편입되어 있는 건물에 거주하는 세입자가 사업시행자에게 주거이전비 등을 청구하였으나 그 건물의 건축물대장상 용도가 '일반음식점'으로 주거이전비 지급대상이 아니라는 이유로 주거이전비의 지급을 거절한 사안에서, 건물이 외관상 주택의 형태로 건축되어 있고 그 내부에 주거시설이 되어 있는 점, 세입자가 위 건물에 전입신고를 마치고 실제로 거주하여 온 점 등에 비추어, 위 건물이 주거이전비 등의 지급대상이 되는 '주거용 건축물'에 해당한다.

5) 판결3 (대법원 2010.6.24. 선고 2010두3978 판결)

당해 법령 자체에 그 법령에서 사용하는 용어의 정의나 포섭의 구체적인 범위가 명확히 규정되어 있지 아니한 경우 법령상 용어의 해석은 그 법령의 전반적인 체계와 취지·목적, 당해 조항의 규정형식과 내용 및 관련 법령을 종합적으로 고려하여 해석하여야 하고( 대법원 2005. 2. 18. 선고 2004도7807 판결, 대법원 2006. 5. 26. 선고 2006도826 판결 참조), 건축법령상의 주거업무시설군 중 단독주택, 공동주택 등의 주거용 건축물에 해당하기 위해서는 보통 사람이 장기간 일상적인 주거용도로 사용하기에 충분 하여야 하며, 그와 같은 요건을 갖추었는지는 일상의 의·식·주에 필요한 화장실이나 세면장, 취사시설이 설치되어 있는지(위 각 시설이 반드시 개별 공간 내에 설치되어야 하는 것은 아니다), 난방이 가능한지, 방실구획이 어떠한 재질의 물질로 되어 있는지 등을 종합적으로 고려하여 판단하여야 한다.

나. 판단 내용

위원회 조사관이 현장 방문시 신청인과 피신청인은 제각기 동일한 항공사진과 판결1을 제출하면서 서로 반대되는 주장을 하고 있는바 살피건대,

1) 1989. 1. 24. 이전에 건축된 건축물인지 여부

먼저 피신청인은 항공사진을 근거로 이 민원 건축물이 1989. 1. 24. 이전 건축된 것임은 인정하면서도 그 위치 및 구조가 변경되었다는 사유로 이주대책대상자에서 제외하였으나,

가) 일단 이 민원 건축물이 1989. 1. 24. 이전부터 존재하였다면 이후 그 동일성을 상실할 정도의 재축 내지 증축이 있었는지에 대한 입증책임은 피신청인에게 있다고 할 것인데, 피신청인이 제출한 1988년 촬영된 항공사진 만으로는 동 건물의 위치 및 구조가 변경 되었는지 여부를 명확히 확인할 수 없는 점,

나) 신청인이 28년간 이 민원 주택에 거주하면서 수시로 동 건물의 지붕과 외벽 등을 보수한 것으로는 보이나, 그것만으로는 종전 주택과의 동일성이 상실되었다고 볼 수 없는 점

다) 신청인이 제출한 인우보증서에는 ‘위 주소지에서 신청인 소유 무허가 건물을 짓고 지금까지 거주하였다’라고 되어 있는바, 이것은 이 민원 건축물의 동일성을 전제로 하여 보증한 것으로 해석할 수 있으며, 따라서 이것만으로도 충분히 건축물의 동일성에 대하여도 보증하였다고 볼 수 있는 점 등을 종합적으로 검토해 볼 때, 이 민원 건축물은 1989. 1. 24. 이전에 건축된 건축물로 판단된다.

2) 이 민원 건축물이 “주거용 건축물”인지 여부를 보면,

피신청인은 이 민원 건축물이 축사용 ‘관리사’이기 때문에 판결1의 결론에 의하여 “주거용 건축물”이 아니라고 하나,

가) 피신청인의 주장대로 이 민원 건축물이 축사용 ‘관리사’라고 하더라도, 판결1의 결론은 당해 관리사가 일시적 거주 장소인지 여부가 확실하지 않고 공부(건축물 대장)상 명확히 ‘관리사’라고 기재되어 있는 경우에 대한 결론이며, 이 민원 신청인의 경우같이 계속적 거주 장소이며 공부상 기재된 용도가 없는 무허가 건축물의 경우에 대하여는 판결1의 결론을 적용할 여지가 없는 점,

나) 상기 판결1, 판결2 및 판결3에서 보면 일부 공부상 용도의 기준성에 대하여 견해가 갈림에도 불구하고 이주대책은 국가의 적극적이고 정책적인 배려에 의하여 마련된 것으로서 그 본래의 취지가 생활보장의 측면에 있으므로, “주거용 건축물”을 판단할 때에는 실제 주거용으로 사용되는지 여부에 따라 합목적적으로 결정하는 것이므로, 설사 건축물의 용도가 축사용 ‘관리사’라고 할지라도 실제로 관리사에만 거주하면서 축산업을 하는 경우 이주대책 대상건축물에 포함될 수 있다고 해석하

는 것이 생활근거지 상실에 대한 보상인 이주대책의 본질에 부합한다고 할 것인바, 신청인의 경우 현재 75세의 나이로 28년전에 당해 토지를 임차하여 축사 및 이 민원 건축물을 건축하여 주민등록상 이 민원 건축물 소재 주소로 1987. 12.24. 전입하여 계속 거주하고 있는 것으로 되어 있고, 3인의 인우보증인이 신청인이 1989. 1. 24. 이전부터 이 민원 건축물에서 계속 거주하였음을 보증하고 있으며, 이 민원 건축물의 지장물 조사 시 외관, 거주시설, 전기 송전계약서 등을 종합하여 볼 때, 이 민원 건축물이 비록 축사용 관리사라 할지라도 “주거용 건축물”에 해당 된다고 판단된다.

3) 이상과 같이 이 민원 건축물이 1989. 1. 24. 이후 그 동일성을 상실할 정도로 변경이되었다는 명확한 자료가 없고, 신청인이 동 건축물을 28년간 주거용으로 사용하여 왔으며, 신청인이 부동산 투기나 이주대책 대상자 혜택을 목적으로 이 민원건축물을 이용하고 있다는 사정이 전혀 보이지 않음에도 불구하고이 민원 건축물을 피신청인에게 제공하여 주거생활의 근거를 상실하게 된 신청인을 이주 대책 대상자에서 제외 시키는 것은 가혹하다고 판단된다.

## 5. 결 론

그렇다면, 이주자택지 공급을 구하는 신청인의 신청은 상당한 이유가 있으므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항의 규정에 의하여 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.