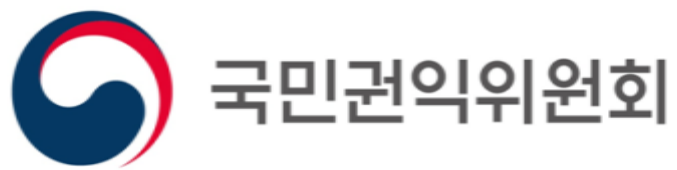


의 결



국 민 권 익 위 원 회

제 3 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2022-3소위35-도01호

민원표시 2AA-2204-0331061 공익사업 이주 어민 창고부지 공급 요구

신 청 인 A 외 47명

대표자 A

피신청인 한국수자원공사

의 결 일 2022. 10. 4.

주 문

피신청인에게, 부산 에코 델타시티 친수구역 조성사업으로 이주하는 어민들을 위해 창고 부지 위치, 규모, 가격, 공급 대상자 선정 등 창고부지 공급 방안을 마련하여 시행할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청취지

신청인은 피신청인 등이 시행하는 ‘부산 에코 델타시티 친수구역 조성사업’(이하 ‘이 민원 사업’이라 한다) 구역 내에 거주하면서 어업활동을 영위하다 이 민원 사업으로

이주하게 된 자들로 새로 이주하는 주택에서는 주변 주민들과의 관계 등으로 이 민원 사업 시행 이전과 달리 그물, 유류, 수조 등 어업에 필요한 어구나 물품 등을 주택에 보관하거나 설치하기 어렵게 되었으니, 이 민원 사업구역과 인접한 '부산.진해경제 자유구역 부산명지지구 개발사업'(이하 '명지지구사업'이라 한다) 구역 내 이주 어민들에게 한국토지주택공사에서 창고부지를 공급한 사례와 같이 신청인에게도 창고부지를 공급해 달라.

2. 피신청인 주장¹⁾

명지지구사업 구역 내 어민들은 신청인들과 어업 형태 및 어항 여건이 다르며 명지 지구사업 추진 근거인「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(이하 '경제자유 구역법'이라 한다)과는 달리 이 민원 사업 추진 근거 법률인「친수구역 활용에 관한 특별법」(이하 '친수구역법'이라 한다)에는 창고부지를 신청인들에게 수의로 공급할 수 있는 근거가 없고, 이 민원을 수용할 경우 보상업무 마무리 단계에서 타 보상 민원과 형평성 문제가 제기될 수 있다.

3. 사실관계

가. 이 민원 사업은 친수구역법에 따라 부산광역시 강서구 명지동, 강동동, 대저2동 일원 11,770천㎡를 2012년부터 2023년까지 피신청인, 부산광역시, 부산도시공사가 공동으로 개발하는 사업으로 2012. 7. 12. 친수구역 지정 주민의견 공람공고, 2012. 12. 14. 친수구역 지정 고시가 있었다.

나. 신청인 제출 자료에 따르면 신청인은 어촌계에 소속되어「수산업법」또는「내수면

1) 부산광역시, 부산도시공사가 공동 사업시행자이나 실질적인 보상, 사업계획수립, 택지분양 업무는 상호 협약에 따라 한국수자원공사에서 주관하는 것으로 파악되므로 한국수자원공사를 피신청인으로 정함

어업법」에 따른 허가를 받아 어업활동을 하고 있고, 「어선법 시행규칙」에 따른 어선원부²⁾가 있으며, 44명은 자가주택에 거주하였고 이 중 42명은 이주대책 대상으로 선정되었다.

다. 명지지구사업 개요 및 창고부지 공급 경과는 다음과 같다.

- 1) 명지지구사업은 경제자유구역법에 따라 부산광역시 강서구 명지동 일원 4,476천 m²를 2003년부터 2025년까지 한국토지주택공사에서 개발하는 사업으로 2010. 5. 착공되었다.
- 2) 한국토지주택공사는 2012. 9. 어항 및 어장은 미편입되고 거주지만 편입된 명지지구 2개 어촌계, 이주어민 234명의 생업대책과 관련하여 임시창고 설치(컨테이너 ○○개), 임시 야적장 설치(○,○○○m²), 어업용 창고부지 유상공급 방안을 마련하였다.
- 3) 한국토지주택공사는 위 방안에 따라 토지이용계획을 변경하여 창고부지를 마련하고, 2021. 11.부터 2022. 5.까지 신전향 인근 ○,○○○m², 동리항 인근 ○,○○○m² 창고부지를 조성원가 ○○% 금액으로 이주 어민들에게 공급하는 계약을 체결하였다.

라. 이 민원 사업구역 및 명지지구 위치 등은 다음과 같다.

2) 「어선법 시행규칙」 제23조에 따라 시장·군수·구청장은 어선 등록 신청이 있는 때에는 어선원부에 기재해야 함

[위치도]³⁾



마. 우리 위원회에서 2022. 5. 26. 신청인 거주지 일부를 현장 확인한 결과, 드럼통 규모의 유류통을 수 개씩 보관하고 있었고, 수조와 그물 등 어구들이 있었으며, 일부 주택은 강에 인접하여 바로 주택에 보관 중인 어구를 어선에 싣는 것이 가능하였다.

3) 항공사진은 카카오맵 화면 갈무리

[현장 사진]

(사진 생략)	(사진 생략)
어구 및 수조	유류통

바. 피신청인이 자료제출 및 우리 위원회 실지조사 시 민원 수용이 어렵다고 제시한 구체적인 이유는 다음과 같다.

- 1) 피신청인은「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지 보상법’이라 한다) 시행규칙에 따라 신청인들이 자택에 보관 중이던 어구들에 대해 이전 보상을 완료하였으므로 추가적인 보상은 불가하다.

- 2) 명지지구는 경제자유구역법 시행령에 ‘시·도지사가 필요하다고 인정하는 경우 수의계약’을 할 수 있다고 정하고 있으나, 이 민원 사업 추진 근거 법령인 친수 구역법령에는 창고부지를 신청인들에게 수의로 공급할 수 있는 근거가 없다.

- 3) 명지지구 어민들과 신청인들과는 조업방식, 어구보관 형태, 규모 및 조업구역 이격 거리 등에서 상당한 차이가 있어 명지지구 사례만으로는 창고부지를 공급해야 할 이유로 충분하지 않다.

[명지지구와 비교]

구 분	이 민원 사업지구	명지지구
어항 위치	사업구역 주변	사업구역 주변
어구 보관장소	자택 보관	자택 보관(소규모 어구 등) 거주지 주변 나대지(대규모 어구 등)
사업지 인접수역 조업 여부 ⁴⁾	미조업	조업

4) 이 민원 사업 보상이 마무리되는 상황에서 이 민원을 수용할 경우 타 민원 처리와 형평성 문제가 제기될 수 있다.

사. 피신청인 주장에 대하여 신청인은, 신청인 48명 중 해태양식업⁵⁾ 종사자가 3명이고, 어선어업 어민은 45명, 명지지구는 어민 약 330명 중 해태양식업 종사자가 63명이고 어선어업 어민은 265명으로 조업 방식에 큰 차이가 없으며, 신청인 거주지에서 어항까지 약 5~10분 거리로 이격 거리도 명지지구와 별 차이가 없다는 입장이다.

아. 피신청인은 2022. 7. 28. 우리 위원회 실지조사 시 창고부지 공급 대안으로 이 민원 사업구역 인근에 부산광역시에서 소유하고 있는 토지를 공유재산 및 물품 관리법령에 따라 신청인이 임차하여 창고부지로 활용하는 방안을 제시하였다.

자. 이에 대해 신청인은 2022. 8. 30. 해당 토지들을 이미 다른 사람들이 임차하여 사용하고 있으며, 어항으로부터 거리가 멀고 위 토지들을 신청인들이 경쟁없이 임차하는 것이 불확실하므로 근본적인 대책이 될 수 없다는 의견을 제출하였다.

4) 명지지구는 어민 거주지와 바로 인접하여 어항이 위치한 반면, 이 민원 지구는 거주지와 어항이 다소 떨어져 조업이 이루어졌다는 의견

5) 피신청인은 2022. 5. 26. 우리 위원회에 실지조사 시 명지지구는 많은 어구를 필요로 하는 해태양식업에 다수 어민이 종사하고 있으므로 창고부지 공급 필요에 있어 이 민원 사업 지구와 차이가 있다는 의견을 제시함

차. 한편 피신청인은「친수구역 조성지침」제26조 및「K-water 용지공급규정」제18조에 의거 사업지구의 특성 또는 목적상 불가피한 경우 조성토지의 공급방법 및 가격을 별도 수립할 수 있다고 보고, 2017. 3. 20. 토지보상법상 이주대책 수립 대상자에 해당되지 않으나, 이 민원 사업구역 내 무허가 건축물을 소유하고 거주한 자에게 단독 주택용지 공급 계획을 수립하여 시행하였다.

4. 판단

가. 관계 법령 등

1) 관계 법령

「친수구역 활용에 관한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 국가하천의 주변지역을 체계적이고 계획적으로 조성·이용하여 난개발을 방지하고 지속가능한 발전을 도모하며, 그에 따른 이익을 하천의 정비 및 관리 등에 활용함으로써 공공복리의 증진에 기여함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “친수구역”이란 국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2킬로미터 범위 내의 지역을 대통령령으로 정한 비율 이상 포함하여 제4조에 따라 지정된 구역을 말한다.

3. “친수구역조성사업”이란 친수구역을 국가하천과 조화롭게 주거·상업·산업·문화·관광·레저 등의 기능을 갖추도록 조성·운영하는 사업을 말한다.

제22조(조성토지등의 공급) 사업시행자는 친수구역조성사업으로 조성된 토지·건축물 또는 공작물 등(이하 “조성토지등”이라 한다)을 공급하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 환경부장관의 승인을 받아야 한다.

「친수구역 활용에 관한 특별법 시행령」

제19조(조성토지등의 공급승인 신청 등) ① 사업시행자는 법 제22조에 따라 조성토지등의 공급을 위한 환경부장관의 승인을 받으려면 환경부령으로 정하는 공급승인 신청서에 다음 각 호의 사항을 적고 공급대상 조성토지등에 따른 분할도면을 첨부하여 환경부장관에게 제출하여야 한다.

1. 공급대상 조성토지등의 위치·면적 및 공급 용도
2. 공급대상자의 자격요건 및 선정방법
3. 공급의 시기·방법 및 조건
4. 공급가격의 결정방법
5. 공급 공고의 방법 및 공고 사항
6. 그 밖에 환경부장관이 필요하다고 정하여 고시하는 사항

「친수구역 조성지침」(환경부 훈령)

제1조(목적) 이 지침은 「친수구역 활용에 관한 특별법」 및 「친수구역 활용에 관한 특별법 시행령」에서 환경부장관이 정하도록 하는 사항을 구체화하고, 친수구역조성사업을 체계적이고 계획적으로 시행하기 위하여 필요한 세부적인 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제26조(조성토지 등의 공급방법 및 가격) ① 친수구역 조성토지 등의 공급가격 기준은 별표 3에서 정하는 바에 따른다. 다만, 조성토지 등의 공급방법 및 공급가격은「택지개발업무처리지침」을 준용한다

② 제1항에서 정하지 않은 조성토지 등의 공급가격기준, 조성토지 등의 공급방법 및 공급가격은 환경부장관과 협의하여 사업시행자가 별도로 정할 수 있다.

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자와

기업 유치에 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역 간의 균형발전을 도모함을 목적으로 한다.

- 제9조의7(조성토지의 처분방법 등)** ② 개발사업시행자가 외국인투자기업, 국내복귀기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심전략산업 투자 기업의 유치 등 대통령령으로 정하는 목적을 위하여 조성토지를 공급하는 경우에는 지정용도의 준수, 사용의무기간의 준수, 전매금지 및 환매특약 등의 조건을 붙여 공급할 수 있고, 그 공급가격을 조성원가 이하로 할 수 있다. 다만, 수도권에 소재한 경제자유구역의 경우에는 조성토지 공급대상에서 국내복귀기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심전략산업 투자 기업은 제외한다.
- ③ 개발사업시행자가 공급하는 조성토지의 용도별 공급절차·방법, 가격기준, 그 밖의 공급조건에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.

「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법 시행령」

제11조의4(조성토지의 공급방법 등) ① 법 제9조의7제2항 본문에서 “외국인투자기업, 국내복귀기업, 첨단기술 및 첨단제품 투자 기업, 핵심전략산업 투자 기업의 유치 등 대통령령으로 정하는 목적을 위하여 조성토지를 공급하는 경우”란 다음 각 호의 경우를 말한다.

4. 그 밖에 시·도지사가 경제자유구역의 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 경우
- ② 개발사업시행자가 조성토지를 공급하려는 경우에는 경쟁 입찰의 방법을 따른다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 수의계약의 방법에 따라 공급할 수 있다.
1. 제1항 각 호의 자에게 법 제9조의7제2항에 따라 공급하는 경우
 2. 관계 법령에 따라 수의계약으로 공급할 수 있는 경우
- ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외의 조성토지의 공급에 필요한 세부

사항은 산업통상자원부장관이 정하여 고시한다.

「경제자유구역개발지침」(산업통상자원부고시)

제1조(목적) 이 지침은 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(이하 "법"이라 한다) 제6조제2항의 규정에 의한 경제자유구역개발계획의 수립에 관한 사항과 같은법 시행령(이하 "령"이라 한다) 제8조제3항의 규정에 의한 실시계획의 수립, 영 제11조의4제6항의 규정에 의한 조성토지의 공급에 관한 사항 및 기타 경제자유구역개발사업 추진에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제23조(조성토지 등의 처분방법 등) ③ 개발사업시행자가 영 제11조의4제2항제1호에 따라 수의계약에 의하여 조성토지를 공급하고자 할 경우 시·도지사는 다음 각 호의 1에 해당하는 때에는 같은 조 제1항제4호에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

7. 국가 또는 관할 지방자치단체 등 관계 행정기관의 요청이 있는 경우

2) 질의회신

환경부는「친수구역 조성지침」제26조제2항을 적용하여 어민들에게 창고용지를 수의로 공급하는 것에 대하여 2022. 9. 20. “사업시행자인 한국수자원공사가 판단할 사항임을 알려드립니다.”라고 회신하였다.

나. 판단 내용

창고부지 공급을 요구하는 신청에 대하여 피신청인은 근거 규정이 없다는 사유 등으로 불가하다고 하였으나,

1) 친수구역 관련 법령 및 지침상 창고부지를 수의로 공급하는 것이 불가한지에 대해 살펴보면, ① 피신청인은「친수구역 조성지침」제26조와 자체「용지공급규

정」제18조⁶⁾를 근거로 사업지구의 특성 또는 목적상 불가피한 경우 조성토지의 공급방법 및 가격을 별도 수립할 수 있다고 보고, 2017. 3. 20. 토지보상법상 이주 대책 수립 대상자에 해당되지 않으나, 이 민원 사업구역 내 무허가 건축물을 소유하고 거주한 자에게 단독주택용지 공급 계획을 수립하여 시행한 점, ② 비록 피신청인「용지공급규정」제18조는 단독주택용지를 공급하는 경우에 한한다고 정하고 있으나, 위 규정은 관련 판례⁷⁾에 비추어 내부 사무처리준칙을 정한 것에 불과하고 대외적으로 국민을 기속하는 효력은 없는 점, ③ 환경부는「친수구역 조성지침」제26조제2항을 적용하여 어민들에게 창고용지를 수의로 공급하는 것에 대하여 2022. 9. 20. “사업시행자인 한국수자원공사가 판단할 사항임을 알려드립니다.”라고 회신하고 있어 위 지침 조항이 창고용지를 수의로 공급하는 근거가 될 수 없다고 해석하고 있지는 않은 점 등을 고려할 때, 피신청인이 이 민원 해결을 위해 창고부지를 마련하여 신청인에게 공급하고자 할 경우「친수구역 조성지침」제26조제2항이 근거 규정이 될 수 있을 것으로 판단된다.

- 2) 그 밖에 피신청인이 창고부지 공급이 어렵다고 한 사유에 대하여 살펴보면, ① 신청인과 명지지구 어민과의 어업 환경에 차이가 있음을 인정하더라도, 공익사업으로 이주하게 됨에 따라 어구, 유류 등을 이전할 거주지에 보관하는 것이 어려워지는 사정은 비슷해 보이며, 그 환경의 차이가 신청인에게서는 창고부지 공급이 필요 없다고 할 만큼 크지는 않아 보이는 점, ② 타 민원 처리와 형평성 문제를 제기하고 있으나, 개별 민원은 민원대로 검토하여 처리하면 되는 것이지 타 보상 민원

6) 「용지공급규정」

제18조(분양대상자의 제한 등) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 사장의 승인을 얻어 분양대상자의 범위 및 대상자 결정방법 등을 달리 적용하여 분양할 수 있다.

9. 해당 사업지구의 특성 또는 사업목적상 불가피한 경우. 단, 단독주택용지(점포겸용주택용지는 제외)를 공급하는 경우에 한한다.

7) 대법원 1995. 12. 12. 선고 94누 11279판결 참조

- 구 대한주택공사를 피고로한 ‘단독주택용지공급신청에대한거부처분취소등’ 소송에서 피고의 용지업무세척 등을 피고 내부의 사무처리준칙을 정한 것에 불과하고 대외적으로 국민이나 법원을 기속하는 효력이 없다고 봄

처리의 어려움을 이유로 신청인 요구사항 수용을 기피하는 것이 타당하다고 보기 어려운 점 등을 고려할 때, 피신청인이 제시하는 사유들을 인정하기는 어려운 것으로 판단된다.

이상과 같은 사유를 종합적으로 고려할 때, 피신청인은 친수구역 법령 등에 따라 재량으로 환경부와 협의를 거쳐 어민들에게 창고부지를 수의로 공급하는 것이 가능해 보이고, 이 민원 사업지구와 바로 인접한 명지지구 어민들과 달리 신청인들에게는 창고부지를 공급하지 않는 것은 신청인들에게 가혹한 것으로써 피신청인은 신청인들이 지속적으로 어업활동을 하는 데 어려움이 없도록 창고부지 위치, 규모, 가격, 공급 대상자 선정 등 창고부지 공급 방안을 마련하여 시행할 필요가 있을 것으로 판단된다.

5. 결론

그러므로 창고부지 공급을 요구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.