보다 나은 「국민권익위원회」

소극행정 마침표 .
적극행정 느낌표 !
국민행복 이음표 ~

국민권익위원회

소극행정 마침표 .

적극행정 느낌표 !

국민행복 이음표 ~

국민권익위원회

발간사

소극행정이 사라집니다.
국민의 삶이 행복해 집니다.

우리나라는 2019년 현재 세계 10대 경제대국으로 발전했고, 1988년 하계올림픽, 2002년 월드컵, 2018년 동계올림픽을 치르며 세계 속의 대한민국으로 우뚝 섰습니다.

이러한 대한민국의 발전에는 뒤에서 묵묵히 일한 공무원들의 헌신과 노력이 있었습니다. 그간 우리 공직사회는 특유의 근면과 성실성을 바탕으로 국가가 어려울 때 앞장서서 문제를 해결해왔고, 국가와 국민을 위해 일한다는 사명감으로 누구보다 열심히 직무를 수행해 왔습니다.

대한민국의 발전과 함께 우리 국민들의 시민의식은 한층 높아졌고, 권익구제에 대한 수요 또한 갈수록 늘어나고 있습니다. 앞으로도 국민 한 사람, 한 사람의 권익을 보호하는 일은 한층 더 중요하기 때문에 공직사회 또한 이러한 시대흐름에 맞춰 국민의 눈높이에 맞게 적극적으로 일하는 문화를 만들어 가는 것이 필요합니다.

국민권익위원회는 2008년 출범한 이후 행정기관의 위법·부당하거나 소극적인 처분에 대한 시정은 물론, 불합리한 법과 제도로부터 침해받은 국민의 권리를 보호하는 호민관의 역할을 해오고 있습니다.

국민권익위원회가 처리하는 고충민원의 정의에 나와 있듯이, 소극행정으로 국민에게 불편을 주는 사항을 근절하고, 적극행정을 장려함으로써 공감대를 확산하며, 능동적

으로 일하는 공직사회를 만들어가는 것이 국민권익위원회의 존재이유이자 국민을 위한 기관의 소명이라 할 것입니다.

때문에 적극행정을 통해 국민권익을 보호함으로써 모두가 함께 잘 사는 포용국가 실현을 뒷받침하기 위한 일환으로 이 책자를 제작하게 되었습니다.

이 책에는 고충민원의 처리과정에서 국민권익위원회와 관계 행정·공공기관이 적극행정을 통해 어려움에 처했던 국민들의 고충을 해결한 소중한 사례들이 담겨 있습니다.

각 분야별로 다양한 사례들을 선정하였으며, 권익위 직원뿐만 아니라 대한민국의 모든 공직자들이 국민의 시각에서 적극적인 업무추진을 할 수 있도록 시사점을 도출하였습니다.

아울러 소극행정으로 억울함과 불편을 느꼈던 국민이 권익위에 제기한 고충민원에 대해 적극적으로 해결방안을 모색했던 노력들이 잘 담겨있는 주요 의결서를 부록으로 실었습니다.

이 책에 나온 사례를 통해 국민을 위해 보다 적극적으로 일하는 공직사회가 되기를 희망하며, 또한 국민들도 공직사회가 국민을 위해 적극적으로 변화하고 있음을 체감할 수 있는 계기가 되기를 바랍니다.

앞으로도 소극행정을 혁파하고 적극행정을 확산하여 국민이 더 행복하고 살기 좋은 나라를 만들 수 있도록 국민권익위원회가 앞장서겠습니다.

2019년 5월 **국민권익위원회 위원장 박 은 정**

목 차

Ⅰ. 중앙행정기관

1. (해양) 17년 만에 낙도(비안도) 도선운항 길 마련 10

2. (국방) 군사작전지역 내 사유지 매입 14

3. (국방) 군사상 비행금지구역에서의 농업용 드론 허용 17

4. (국방) 실질적인 전투공적자 무공훈장 수여 20

5. (보훈) 군 복무 중 발생한 정신질환의 보훈대상 인정 23

6. (보훈) 유족이 없는 6.25 전몰군경의 국립현충원 이장비용 지원 26

7. (교육) 지진 피해자 국가장학금 지원 29

8. (경찰) 교통안전시설(횡단보도) 설치 재심의 요구 32

9. (경찰) 하반신 장애인의 좌석안전띠 범칙금 부과 취소 36

10. (경찰) 자살을 시도한 의경의 공상 인정 39

11. (고용) 사업자 배우자의 근로자성 인정 42

12. (고용) 외국인 근로자 보호를 위한 고용허가 인정 45

13. (노동) 사실상 1년 이상 근무한 근로자 퇴직금 지급 49

14. (복지) 농업종사자도 맞벌이로 인정하여 어린이집 우선입소 허용 52

15. (재정) 45년간 지연된 국유지의 소유권 이전 55

16. (재정) 정부정책에 따라 이주·정착한 이주민의 기대이익 인정 59

17. (국세) 제약공장의 공사용역 공급시기 판단에 따른 부가가치세 환급 63

18. (도로) 주요시설이 공공사업에 편입된 공장의 이전에 필요한 영업손실 보상 66

19. (도로) 규모가 큰 잔여지의 분할 매수 69

20. (수자원) 하천점용허가 조건에 따른 영농손실 보상 71

21. (행정) 가정폭력 피해자 보호를 위한 거주불명 등록제외 개선 74

22. (행정) 장기간 방치된 온천원 보호지구 지정 개선 77

23. (법무) 등기관의 과실로 발생한 미등기의 직권경정 80

24. (산림) 국유림 내 건축물의 계속 사용을 위한 국유림 구분 변경 84

Ⅱ. 지방자치단체

25. (교통) 102년 된 철도교 확장을 통해 상습홍수 피해 해소 90

26. (도로) 건축법상 도로인 사유지 내에 설치된 공작물의 철거 94

27. (주택) 보안 및 방범목적에 부합하는 네트워크카메라 설치 허용 98

28. (건축) 실제 소유자들의 거주 위치와 맞지 않는 건축물대장 직권 정정 101

29. (건축) 새로운 환경규제 시행 전 철거한 김 공장의 신축 허용 104

30. (건축) 건축물 소유자 변경절차 간소화로 기업불편 해소 108

31. (건축) 공사비 과다 지급 관련 시공사에 대한 벌점 부과 취소 111

32. (복지) 불가피한 사유로 요건 미충족한 가정에 대한 출산장려금 지원 115

33. (복지) 신청기간이 지난 화장지원금 지급 118

34. (산업) 행정에 대한 신뢰보호는 조례개정으로 인한 사정변경보다 중요 122

35. (산업) 산업단지 입주자격 있는 회사의 입주 관련 서류 보완 기회의 제공 125

36. (산업) 누락된 창고에 대한 공장등록대장 정정 128

37. (농림) 축사악취 해소방안 마련 132

38. (수자원) 재개발로 수몰위기에 몰린 농경지 경작자에 대한 생계대책 마련 136

39. (환경) 고의성 없는 환경영향평가 일부 누락에 대한 분리 평가 139

40. (환경) 무등록 재래시장 노상에 상수도 설치로 재래시장 활성화 143

41. (행정) 주민생활과 공익목적에 도움이 되는 행정정보는 적극 공개 146

42. (교육) 유치원 설립이 어려운 유치원용지 지정 해제 149

43. (지적) 한자이름이 다르게 표시된 동일 소유자의 토지대장 상 주소등록 허용 152

Ⅲ. 공공기관

44. (교통) 농경지 진출입로 설치를 위한 폐철도부지 사용 허가 156

45. (교통) 공익사업으로 거주환경이 열악해진 사업지구 밖 주택 매수 159

46. (도로) 공익사업지구 밖 건축물 보상 162

47. (도로) 신청기간이 지난 생활대책 대상자 인정 165

48. (도시) 지하실 등 부속용도 건축물 세입자 공공임대주택 특별공급 168

49. (산업) 진출입로 단절로 종래 목적대로 사용하기 곤란해진 잔여지 매수 171

50. (산업) 의무 없는 이주대책의 수립 174

51. (복지) 외국인 학원강사에 대한 국민연금 가입자격 인정 178

52. (복지) 소멸시효가 경과한 과오납 건강보험료 환급 181

53. (복지) 회사의 보험료 체납으로 인한 지입차량 압류 해제 184

54. (복지) 산재대상자 인정 지연으로 오납부한 건강보험료 환급 187

55. (복지) 인우보증 등에 근거한 요양급여 인정 190

56. (주택) 공공주택 내 어린이놀이시설의 안전인증기준 개선 193

57. (농림) 위탁한 승용마 관리 미흡으로 인한 폐사 보상 197

58. (농림) 공기업 보유재산의 수의 매각 허용 201

59. (환경) 고압송전선로 설치로 인한 주민의 건강과 안전 우려 해소 204

Ⅳ. 특별민원

60. (기타) 경청과 공감을 통한 민원 해소 210

<부록> 주요사례 의결서

〈부록〉 주요사례 의결서 224

Ⅰ. 중앙행정기관

1. 17년 만에 낙도(비안도) 도선운항 길 마련

선착장 선점에 대한 지역주민 간 갈등이 있어 상시적인 불편과 사고위험에 노출되어 있다면 정규해상교통수단을 마련해야

"살다보니 이런날도.....그저 감사하다는 말밖에 더 드릴 말씀이 없습니다."

넘기 힘든 벽처럼 높게만 보였던 민원이 해결되던 날, 2018년 12월 현장조정회의에서 오지 섬마을 노(老) 이장은 말을 잇지 못하고 눈물 어린 소감을 밝혔다.

수년간 민원 해결을 위해 관계기관들을 전전한 일, 매서운 겨울바람을 맞으며 정부청사 앞에서 한 달여 간 1인 시위를 한 일 등 그동안의 고생과 감격에 한없이 눈물을 흘리다 보니 회의장은 한동안 침묵이 흐르고 숙연해졌다.
대한민국의 서해안 조그만 섬마을 도대체 무슨 일이 있었던 것일까?

개인 소형어선으로 '죽음의 항해'를 하는 상황

전북 군산시 옥도면 비안도는 188세대 440여명이 살고 있는 아름다운 섬이다. 섬 모양이 날아가는 기러기처럼 생겨 비안도라 부르게 되었다고 한다. 국가정책사업인 새만금 방조제 공사로 인해 여객선 운항이 중단된 후 약 17년 동안 대한민국에서 해상교통수단이 없는 유일한 섬으로 남아 주민들은 개인 어선을 이용해 비안도에서 가력선착장을 불법으로 왕래해 왔다. 이러다 보니 2007년도에는 통행하던 어선이 전복되어 주민 3명이 안타

비안도~가력도 선착장

깝게 목숨을 잃기도 했다.

이 섬마을의 이장은 주민들의 안전을 위해 관계기관들을 수십 차례 방문하고 추운 겨울 정부청사 앞에서 1인 시위도 해보았지만 수년째 공허한 메아리만 되어 되돌아올 뿐이었다.

국가는 국민의 안전과 생활안정에 적극적으로 노력하여야 함에도 왜 그들의 민원을 수년간 방치하고 기본권마저 지켜주지 못한 것일까?

"새만금 방조제공사"로 인해 만경강, 동진강 하구를 기반으로 어업 활동을 하던 어민들이 생업터전을 가력도 임시선착장으로 옮겨가게 되었다. 해상·육상경계가 확정되지 않은 상태에서, 전북 군산시와 부안군 어민들이 가력도 선착장에 대한 점유권을 두고

다툼을 벌여 지역 간 갈등의 골이 깊어져 왔다. 그러던 중 비안도와 가력선착장을 왕래하는 도선운항에 대해 부안군 어민들이 반대하고 나서면서 비안도의 해상교통대책은 더욱 난항을 겪었고 관계기관들은 주민 간 갈등이라는 이유로 문제해결에 소극적이었다.

민원현장 속으로 들어가다

쉽지 않은 상황, 2018년 7월 비안도 주민들은 권익위에 고충민원을 제기하였고, 도서 주민의 정주 여건과 안전문제가 무엇보다 시급하다고 판단한 권익위가 직접 고충민원 해결에 나섰다. 먼저 관계 법령을 파악해 협업대상 기관을 선정하였다. 그리고 군산시와 부안군을 수차례 방문하여 지역 주민의 상호 입장과 의견을 듣고 서로 소통할 수 있는 장을 만들었다. 주말에도 현장에 나가기를 주저하지 않았다.

주민설득을 위해서는 공감과 신뢰확보가 우선이다

서로 바라는 것이 무엇인지, 양보할 부분은 어디까지인지를 귀담아들으면서 서로의 접점을 찾기 위해 노력한 결과, 타협과 양보를 통해 양 지역의 화합과 상생발전 차원에서 가력선착장 도선운항에 전격적으로 합의에 이르게 되었다. 진정성을 가지고 문제해결을 위해 노력하면 아무리 굳게 닫힌 마음의 문도 열 수 있다는 사실을 새삼 깨닫는 순간이었다.

이후 관계기관과의 실무작업에 착수하여 도선운항 면허, 선박마련, 부대시설 설치 및 안전관리 대책 수립 등을 원만하게 추진하여, 마침내 2018년 12월 18일 현장조정회의를 통해 십 수 년을 끌어오던 민원에 마침표를 찍었다.

2019년 현재 비안도의 정규 해상교통 노선운항을 위한 도선을 건조하고 있다.

시사점

선착장 점유권에 대한 지역주민 간 갈등으로 도선운항을 추진하지 못하고, 소형어선을 이용해 육지를 왕래하는 등 상시적인 불편과 선박안전사고 위험에 노출되어 있다면, 다수의 행정기관들이 이해관계인들과 협의하여 도선운항 허가 등 해상교통수단 마련을 위한 보다 적극적인 조치를 검토해야 한다.

여러 가지 갈등 유형(민·민, 민·관, 관·관)이 혼재된 대규모 집단민원의 경우 갈등의 원인이 되는 문제의 본질파악이 우선이다. 지역주민의 반대에 부딪혀 정책추진이 안될 경우 반대하는 주민 설득이 핵심이고 설득을 위해서는 주민과의 공감대 형성과 신뢰 확보가 무엇보다 중요하다. 이를 위해 민원현장 속으로 주저 없이 들어가야 한다. 민원인과의 공감과 신뢰가 형성되면 모든 갈등은 봄눈 녹듯 사라질 것이다.

특히, 국민의 안전과 직결되는 사안에 있어 민·민 갈등이라는 사유로 문제를 방치하는 것은 어떠한 경우라도 정당화될 수 없다.

도서를 관할하는 시·도지사는 지역의 교통·통신의 편익증진을 위하여 필요한 운송 및 교통수단에 관한 사항의 사업계획을 세워야 한다는 「도서개발 촉진법」 제6조(사업계획의 수립) 관련 사례임.

2. 군사작전지역 내 사유지 매입

군사작전상 계속 사용할 필요가 있더라도 해당 토지가 사유지라면 정당하게 보상해야

"18년간 무단으로 땅을 사용한 대가가 고작 10만 원이라니 너무 하는 거 아닙니까. 합당한 금액을 치르던지 땅을 매수해주던지 해주십시오."

휴전국가인 우리나라에서 각종 군사시설은 분명 필요하다. 최근 종전(終戰)선언에 관한 이야기가 흘러나오고 있지만 국방태세는 항상 갖추고 있어야 한다. 아무리 공익목적이라고 해도 사유재산을 침해해도 된다는 것은 이제 옛말이 되었다.

민원인은 강원도 화천군에 토지를 소유하고 있다. 그런데 육군 제A보병사단(A사단)이 1980년경부터 이 민원 토지에 교통호, 진지 등 군사시설을 무단 설치하여 사용해 왔다. 이에 민원인은 육군 사령부에 국가배상을 신청하자 '10만 4,680원을 배상하겠다'고 통보받았다.

A사단의 담당자는 토지의 무단사용에 대해 우선 배상금을 지급한 후, 계속 사용여부를 협의하여 협의가 되지 않으면 군사시설을 모두 철거하고 원상 복구하겠다고 하였으나, 민원인은 배상금은 수령하지 않아도 되니 토지에 설치된 군사시설을 모두 철거하고 원상복구하거나, 토지를 매수해 달라고 호소한 상태다.

재산권을 행사하지 못한 민원인의 고충을 헤아려야

A사단은 민원인의 토지에 대한 무단 점·사용을 인정하고 있다.

사실 민원인은 2004년 이 토지에 박물관을 건립하려 했지만 각종 군사시설이 있어 건축을 포기했다. 그 후 토지를 매각하려고 했으나, 역시 군사시설이 너무 많다는 이유로 매각조차 되지 않았다.

권익위가 관련 규정을 찾아보니 군사시설이 있는 곳이 사유지인 경우 매입·지상권 취득을 원칙으로 규정하고 있었다. A사단은 '군사작전 목적상 반드시 필요한 토지다.'라며 1980년부터 38년간이나 무단 점·사용하면서도 군(軍) 사용 사유지 관리대장에 반영조차 하지 않고 있었다. 또한 「지방세법」 제109조(비과세)에는 '국가가 1년 이상 공용 또는 공공용으로 사용하는 재산에 대하여는 재산세를 부과하지 아니한다.'고 되어 있지만 A사단은 민원인의 재산세에 대한 비과세 조치도 하지 않고 있었다.

그렇다면 현재 사용 중인 민원인의 토지가 군사작전수행에 반드시 필요한지 여부에 대하여 다시 검토할 필요가 있었다. 만일 계속 필요하다면 신속히 매입하는 것이 당연하지만, 불필요하다면 군사시설을 철거하고 원상복구해서 민원인이 정당하게 재산권을 행사할 수 있도록 해줘야 한다는 것이 권익위의 판단이었다. 아울러 A사단이 화천군에 재산세 감면을 요청하여 민원인의 금전적 피해를 최소화할 필요도 있었다.

권익위는 비과세 조치를 포함해 해당 토지를 군사용 사유지로 등록하고 2021년까지 매입할 것을 권고했고, A사단은 민원인의 토지를 군 사용 사유지로 등록한 후 2021년까지 매입하기로 하고 화천군에 비과세 요청을 완료했다.

시사점

군사작전에 반드시 필요하더라도, 민원인 토지를 군에서 사용하면서 민원인이 재산세까지 부담하는 것은 불합리하다고 판단되므로 군이 해당 토지를 사용하는 동안 민원인의 재산세를 면제하고 궁극적으로는 해당 토지를 매입하는 등 민원인의 권리구제 방안을 적극 마련해야 한다.

국민들의 불편사항이 어느 한 지역, 한 개인의 문제가 아니라 전국적으로 산재해 있다면 정부는 보다 적극적인 대책을 마련할 필요가 있다.

권익위는 국방부와 함께 환경훼손과 사유재산권을 침해하는 유휴 국방·군사시설을 전국적으로 일제 조사(2018년)하여 정비하기로 하였다. 국방부는 '19년부터 '21년까지 총 3,453억 원을 투입하여 해·강안 경계철책 169.6㎞, 유휴시설 8,299개소를 정비하고 있다.

국가 등이 1년 이상 공용 또는 공공용으로 사용하는 재산에 대해서는 재산세를 부과하지 않는다는 「지방세법」 제109조(비과세), 사유지는 매입하거나 지상권을 취득하여 사용할 것을 원칙으로 한다는 「국방부소관 국유재산관리 훈령」 제30조(사·공유지 정상화 기본방향) 관련 사례임.

3. 군사상 비행금지구역에서의 농업용 드론 허용

군사상 비행금지구역이더라도 농업용 드론이라면 허용해야

"저는 2급 장애인이라 몸이 불편합니다. 하지만 드론만 있다면 농사일을 하는데 아무 문제가 없습니다. 이런 사정을 감안해 주십시오."

드론의 활용도는 무궁무진해지고 있다. 배송, 스포츠, 관광, 레저, 인명구조 등 인간의 실생활에서 쓰이지 않는 곳이 없다. 이제는 농사에도 활용돼 부족한 사람의 손길을 대신하고 있다.

민원인은 민통선 이북지역인 경기 파주시에 거주하며 영농을 하다 그만 지뢰사고로 2급 장애인이 되고 말았다. 그래도 삶에 의지를 다지며 불편한 몸을 이끌고 농사를 짓던 민원인은 얼마 전 농약 살포 등을 위해 약 2천여만 원의 큰돈을 들여 드론을 구입했다. 몸이 불편한 그에게는 여간 도움이 되는 것이 아니었다. 하지만 인근 군부대가 제동을 걸고 나섰다. 민통선 내 지역에서는 긴급작전, 의무후송, 긴급재해재난 등을 제외한 농업용 드론 사용이 불가하다는 것이다.

비싼 값을 치른 드론이 무용지물이 되게 생긴 민원인은 '카메라 제거, 시간지정, 군부대

담당자 동행' 등 어떠한 조건을 부가해도 좋으니 농업용 드론을 사용할 수 있게 해 달라고 요구했다.

관계 행정기관에서 보급한 농업용 드론

지뢰사고로 팔과 다리에 장애를 입은 신청인

4차 산업혁명의 총아인 드론, 무조건적인 규제가 답은 아니다

민원인의 딱한 사정을 들은 권익위는 관련 규정을 상세히 살펴봤다. 우선 농업용 드론의 제원과 특성을 알아보니 월경 등 군사적 충돌을 야기할 가능성이 거의 없었다. 또 합동참모본부도 농업용 드론의 제한적 승인 등 관련 법령 개정을 검토하고 있었다.

이미 2016년 농업용 드론이 비행금지구역 내에서 문제없이 사용되었을 뿐 아니라 농업용 드론 사용으로 농민들의 편익과 효용은 크게 증가하고 있었다,

유엔사 규정과 합동참모본부 비행지침서 등의 입법취지를 고려해 봐도 농업용 드론까지 제한하려는 취지로 보이지 않았다.

무엇보다 드론은 거부할 수 없는 시대의 흐름이다. 국토교통부는 정부차원에서 드론

산업 발전기본계획을 수립해 드론을 4차 산업혁명을 선도하는 미래 신성장동력으로 육성하고 있다. 이로 인해 산업용 드론대수가 2016년 2천대에서 2026년 6만대로 증대될 예정이다. 각 지자체 등에서도 예산을 들여 적극적으로 농업용 드론을 보급하여 방제 등에 이용하도록 장려하고 있는 상황이다.

그렇다면 군사제한구역이라고 해도 농업용 드론의 비행을 제한적으로 허용하는 방안을 마련하는 것이 바람직했다. 이에 권익위는 관련 제도개선을 권고했고, 합동참모본부는 이를 기꺼이 수용해서 관련 제도를 개선 완료했다. 자신의 손과 발이 되어, 푸른 하늘을 날아다닐 드론을 지켜볼 민원인의 모습이 그려진다.

시사점

민통선 이북지역은 비행금지구역으로 설정된 곳이기는 하나, 지뢰사고 발생위험이 높은 지역에서의 농작물 방제는 지상보다 공중에서 수행하는 것이 더 효율적이고 안전하다고 판단되므로, 농업용 드론을 이용한 공중방제 등의 방안을 적극 검토해야 한다.

첨단과학기술을 산업 각 분야에 접목 시 혁신적 변화를 가져올 수 있으나 관련 규정이나 행정 처리가 이에 따르지 못할 경우 국민 불편·불만을 초래할 수 있다.

군사상 비행금지구역이라 할지라도 농업지역에 최신농업장비(드론) 사용은 적극적으로 검토되어야 한다.

군사적 목적으로 비행금지구역과 비행 가능 사유를 정한 유엔사 규정 관련 사례임.

4. 실질적인 전투공적자 무공훈장 수여

직접 전투에 참가하지 않았어도 뚜렷한 공적(功績)이 있다면 무공훈장 수여해야

"어깨에는 장총, 양손에는 풀통과 빗자루를 든 채 적진 전후방 곳곳을 누비며 전단을 살포하고 포스터를 붙였습니다. 제 그림을 보고 투항한 적군들이 바로 저의 공로입니다."

아직도 손만 뻗으면 그 시절이 만져질 것 같다는 노병(老兵)인 민원인은 떨리는 목소리로 긴장감 넘치던 전장을 기억해낸다. 민원인은 6.25 전쟁 당시 육군 유격대의 심리작전 계장으로 복무했다. 우리나라 1세대 만화가이기도 한 그는 연백지구, 개풍군 일대 등 전·후방 곳곳을 누비며 전단과 포스터를 제작, 살포, 부착했다.

이렇게 심리전을 벌인 공로로 중공군 소대장 등 6명이 투항하는 성과를 거두었다. 하지만 국가에서는 그의 공을 인정해주지 않았다. '직접 전투에 의한 뚜렷한 전투공적'이 아니라는 이유로 무공훈장 공적심의에서 부결된 것이다. 이에 민원인은 심리전과 같이 직접 전투가 아닌 경우에도 공로를 인정해 달라며 호소해왔다.

숱한 고비를 넘긴 전장의 용사들에게 국가는 알맞은 포상을 내려야

아직도 형형한 눈빛의 민원인은 당시 작전이 개시되면 적지로 건너가 생명의 위험을 무릅쓰고 적진 전후방 곳곳을 누비며 전단과 포스터로 심리전에 앞장섰다고 한다.

물론 단순한 주장이 아니다. 민원인이 이야기하는 공적은 국방부 발간의 '한국전쟁의 유격전사'를 비롯해 다수의 방송매체에 소개된 바도 있다.

2011년 8월 4일 개정된 「상훈법」제13조에는 전시(戰時) 또는 이에 준하는 비상사태 하에서 전투에 직접 참가하거나, 접전 지역에서 적의 공격에 대응하는 등 전투에 준하는 직무수행으로 뚜렷한 무공을 세운 사람에게 5등급을 수여한다고 되어 있다. 직접 전투에 참가한 것으로 제한을 두지 않고 있는 것이다.

전쟁 시에는 통신·정보 등도 중요한 역할을 하고 있으며, 심리전 역시 전투양상에 영향을 미칠 수 있는 핵심적 요소이다. 거기다 민원인이 거뒀던 다양한 성과는 여러 공적인 자료로 입증되어 객관성에 의심이 없다.

그렇다면 해당 규정을 보다 적극적으로 해석할 필요가 있었다.

권익위는 민원인의 공적을 재심의할 것을 국방부에 요청했고, 국방부도 이런 뜻을 받아들여 결국 민원인에게 자랑스러운 화랑무공훈장을 수여했다.

감회에 젖은 표정으로 훈장을 어루만지는 민원인의 모습을 상상하니 미안한 감정이 앞선다. 국가를 위한 국민의 희생에는 어떠한 차별도 있어선 안 된다. 그것이 국민을 대하는 국가의 사명이다.

시사점

전투에 직접 참전하지 않았더라도, 정보·통신뿐만 아니라 심리전 등 전쟁에 영향을 미칠 수 있는 중요한 작전을 수행하여 뚜렷한 공적이 확인된다면 무공훈장 수여를 적극 고려해야 한다.

'전시의 뚜렷한 공적'을 전투에 직접 참여한 공적으로만 좁게 해석하지 말고 심리전 등 비전투에 의한 공적도 인정해야 한다. 2011. 8. 4.「상훈법」개정을 통해 '전투에 참가하여 뚜렷한 무공을 세운 자'에서 '전투에 참가하거나 전투에 준하는 직무수행으로 뚜렷한 무공을 세운 사람'으로 무공훈장 수여대상을 확대 개선한 것도 같은 취지이다.

전시 또는 이에 준하는 비상사태 하에서 전투에 준하는 직무수행으로 뚜렷한 공적을 세운 사람에게는 무공훈장을 수여할 수 있다는 「상훈법」 제13조(무공훈장) 관련 사례임.

5. 군 복무 중 발생한 정신질환의 보훈대상 인정

정신과적 질환일지라도 공무수행과의 인과관계가 상당하다면 보훈대상자로 인정해야

"그때의 기억이 군 제대 후 평생을 괴롭힙니다. 이에 대해 국가의 책임을 묻는 것은 국민으로서 당연한 권리가 되어야 합니다."

과거 군 생활에는 일부 부조리한 일들이 있었다. 그리고 그 '일부'는 누군가에겐 평생을 살아도 잊을 수 없는 아픔이 되었다. '민주화'라는 단어가 낯설던 시대, 하지만 민주화가 이루어진 현재의 시점에선 용납될 수 없는 일이다.

민원인은 1980년대 군 부대 정보처 행정병으로 근무하던 중 비밀문서가 없어졌다는 이유로 7일간 끔찍한 고문을 당했다. 잠을 재우지 않은 상황에서 심한 구타와 욕설이 쏟아졌고, 수없이 많은 진술서를 써야했던 악몽의 시간이었다.

현재까지도 후유증으로 정신과 치료를 받는 민원인은 힘들게 보훈대상자로 등록해 달라고 요청했으나, 국가보훈처(보훈처)로부터 민원인의 진술 외에 군 공무수행과 정신장애 사이의 인과관계가 상당하다고 인정할 만한 구체적, 객관적인 자료가 없다는 이유

로 거부 처분을 받았다.

성격까지 변화시킬 정도로 끔찍했던 그 날의 기억

사실관계를 확인해보니 당시 문서를 없앤 사람은 정보처 중사 甲으로, 그는 '보안법 위반'을 이유로 감봉처분을 받고 전역을 했다. 또한 당시 대위 乙을 비롯한 정보처 장병 여러 명이 민원인과 동일한 피해를 입었다고 일관되게 진술하였다. 무엇보다 꽤 오랜 시간이 지났음에도 당시의 상황묘사는 매우 뚜렷하고 구체적이었다.

주변인들은 민원인이 고문을 받은 후 성격이 크게 변했고, 전역할 때까지 힘들어했다고 증언했다. 민원인의 심리평가보고서에는 '정서적 자극에 취약하고 자신이 경험한 감정에 압도될 가능성이 높아 보이는데, 이는 군대 내 고문 사건에서 기인한 것으로 추측된다'고 기재되어 있었다.

대법원은 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」의 "교육훈련 또는 직무수행과 그 부상·질병 사이에 상당인과관계는 반드시 의료적·자연과학적으로 명백히 입증하여야 하는 것은 아니다"라고 판시한 바 있다. 많은 사람이 입을 모아 그 날의 진실에 대해 이야기하고 그 이야기를 진술함에 있어 신빙성이 있다면 그것이 증거가 아닌가. 민원인의 외상 후 스트레스 장애를 비롯한 정신과적 질환은 군 복무 중 당한 고문으로 인해 발생되고 악화된 것이 분명해 보였다.

권익위의 판단이 명확해졌다. 민원인의 보훈대상자 비해당 처분에 대해 재심의 할 것을 보훈처에 권고했고, 결국 보훈처는 재심의를 통해 민원인을 보훈대상자로 인정했다.

군 기강 확립이라는 이유로 고문, 폭행 등이 아무렇지 않게 일어났던 시절의 일이다. 하지만 국가의 책임은 아직 끝나지 않았다.

시사점

군 복무 중 발생한 질환과 직무수행과의 인과관계를 인정할 수 있는 객관적인 자료가 없다고 하더라도, 군 관계자의 진술, 의료기록 등으로 상당한 인과관계를 인정할 수 있다면 보훈대상자로 보아 적극 지원해야 한다.

군 의무복무 중 발생한 사고의 1차적인 책임은 국가에 있다는 전제 하에, 수십 년 전 사건이라 인과관계 입증이 어려운 경우라도 당시 함께 군 생활을 했던 동료, 군 관계자의 진술 등 인우보증을 통해 인과관계를 확인하여 보훈대상자로 지원될 수 있도록 조치해야 한다. 국가의 부름을 받고 군 입대 후 발생한 사고는 특별한 사건으로 취급하여 몇 년이 걸릴지라도 국가가 끝까지 책임지고 사고의 원인을 찾아낸다는 자세가 필요하다.

직무수행이나 교육훈련 중 상이를 입고 상이등급을 받은 사람은 보훈대상자로 지원한다는 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」 제2조(적용 대상 보훈보상대상자) 관련 사례임.

6. 유족이 없는 6.25 전몰군경의 국립현충원 이장비용 지원

형제·자매가 있더라도 직계존·비속이 없는 국가유공자의 이장비용은 국가가 부담해야

"나라를 위해 싸우다 돌아가신 분인데, 국가가 최소한의 책임은 져야 하는 거 아닙니까? 호국영령에 대한 예우를 생각해서라도 다시 생각해 주십시오."

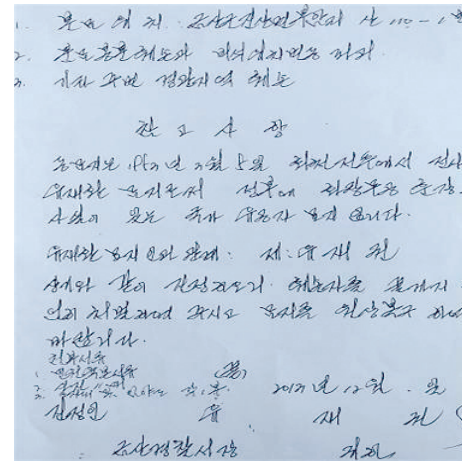
아직 분이 풀리지 않은 듯 민원인의 음성은 회한을 토해내고 있었다. 민원인의 형인 甲은 결혼을 하기 전 푸르디푸른 24세 나이에 세상을 떠났다. 6·25전쟁 때 전사한 것이다. 용감히 전투에 임한 甲은 은성무공훈장을 수여받고 국가유공자로 등록됐지만, 당시에는 매장할 곳이 적당치 않아 면사무소에서 지정해준 타인 사유지에 매장됐다.

자식이 없어 아버지와 어머니가 유족으로 묘지를 관리했으나, 아버지의 뒤를 이어 어머니가 돌아가신 2001년 이후에는 유족이 없는 상태로 민원인이 근근이 묘소를 관리하고 있었다.

그러던 중 2013년에 비석이 쓰러지고 봉분이 파헤쳐지는 등 묘소가 훼손되는 사건이 발생했다. 원통함을 참고 국립현충원으로 묘를 옮기려 했지만 국가보훈처(보훈처)는

'유족이 아닌 형제자매에게는 국립묘지 안장을 제외한 제사 및 운구비용을 지원해 줄 수 없다'고 했다. 결국 자비 250만원을 들여 묘를 이장한 민원인은 “전물군경에 대한 국가의 처우가 이것밖에 안 되냐”며 분통을 터뜨렸다.

2013년 당시 훼손된 故人 비석



故人 묘 훼손자를 찾아달라는 진정서

전몰군경에 대한 국가의 ‘예우’가 필요한 사항

안타까운 사연에 민원인을 위로하고 차분히 조사를 시작했다. 우리나라의 전몰군경 12만1,564명 중 43.4%는 국립묘지가 아닌 개인 토지 등에 안장돼 있는 것으로 파악됐다. 대부분이 6·25 때 젊은 나이로 전사한 장병이며 이들 중 3만3,927명(27.9%)은 甲의 경우와 같이 직계 비속이 없다.

현실적으로 친족인 형제자매 등이 사망한 이후에는 무연고묘로 전락하여 방치될 가능성이 높은 상황이다. 특히 이 민원과 같이 타인소유에 안장된 경우에는 시간이 지나 토지 가격 상승 등의 변화로 인하여 묘소가 훼손될 가능성이 상당했다. 국립묘지법에서는 “국가나 사회를 위해 희생·공헌한 사람이 사망한 후 그를 안장하고 그 충의와 위훈의

정신을 기리며 선양 한다"고 하지만 국가가 국가유공자 묘소를 관리해야 하는 의무를 다 했다고 보기 힘든 대목이다. 국가적인 대책이 필요해 보였지만, 보훈처는 관련 실태조차 파악하지 못하고 있었다.

이에 권익위는 甲의 묘를 연금 수급자격도 없는 형제에게 책임지라고 하는 것은 과도한 부담이라고 판단해 유족이 존재하지 않고 국립묘지 외의 장소에 안장된 전몰군경에 대하여 실태를 조사하여 이장비용 지원 등 대책을 마련할 것을 권고했다. 보훈처는 권익위 권고를 수용해 법 개정 절차를 진행하고 있다.

우리가 그동안 알지 못했던, 자손(子孫) 없이 국가를 위해 희생한 국가유공자에게 국가가 할 수 있는 지원의 근거를 마련하게 되어 다행이라는 생각이 든다.

시사점

그동안 국가유공자의 이장비용을 유족이 부담해 왔다 하더라도 국가유공자법상 유족의 혜택을 받지 못하는 형제·자매가 이장비용을 부담하는 것은 불합리하고, 국가보존을 위해 희생한 유공자의 명예를 지킬 국가의 의무를 고려해 볼 때, 형제·자매가 국가유공자의 묘를 국립묘지로 이장하는 경우에는 그 비용을 국가가 지원하는 방안을 적극 검토해야 한다.
즉, 국가를 위해 희생한 분들의 예우와 지원에 소요되는 모든 비용은 국가가 끝까지 책임진다는 생각으로 관련 업무를 수행할 필요가 있다.

국가유공자의 유족과 가족의 범위를 규정한 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」 제5조(유족 또는 가족의 범위) 관련 사례임.

7. 지진 피해자 국가장학금 지원

재난지원금(장학금) 신청기준에 맞지 않더라도 실질적인 피해 가구라면 지원해야

"제가 직장 일로 바빠 어머니가 대신 신청했을 뿐입니다. 함께 사는 한 가족인데, 국가장학금 신청 자격이 안 된다니 이해가 되지 않습니다."

2017년 11월 15일 오후 2시 29분 경북 포항시가 흔들렸다. 규모 5.8로 2016년 경주 지진에 이어 역대 두 번째로 강한 규모의 지진이 덮친 것이다. 피해 규모로는 경주 지진을 뛰어넘었으며, 다음날로 예정되어있던 대학수학능력시험이 연기되는 초유의 사태가 발생하기도 했다. 그야말로 포항을 넘어 대한민국이 흔들렸던 사건이기도 하다.

정부는 즉각적인 피해복구 대책을 내놓았고, 보다 많은 이들에게 실질적인 도움이 되도록 총력을 기울였다. 포항 지진 피해가구 대학생 국가장학금 특별지원도 그 중 하나다.

절차보다, 실질적인 피해에 집중해야

포항에 거주하는 민원인은 대학생 딸을 둔 아버지다. 교육부가 지진피해가구를 위해 장학금을 지원해 준다는 것을 알고 신청하려 했으나 직장일로 바빠, 민원인의 어머니가 대신 신고를 했다.

하지만 교육부는 장학금의 지원대상은 국가재난관리정보시스템 상 재난지원금 대상

■ 자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정 [별지 제1호서식]

자연재난 피해신고서

접수번호	접수일	처리기간

1. 피해자 정보

주소(사업장)						
주거 형태	소유자(실거주) [ ], 소유자(미거주) [ ], 세입자 [ ], 공공임대 세입자 [ ]					
성명(대표자)	(주민등록번호: -)					
가족 수	명(본인 포함 주민등록상 세대원)					
고등학생 수	( )고등학교 명					
재난지원금 지급통장 계좌번호	은행명:	계좌번호:		예금주:		
연락처	이동전화	- -	통신사명	[ ]KT [ ]SKT [ ]LGU+ [ ]기타	가입자 정보	성명: 생년월일:
	유선전화	( ) -			가입자 정보	성명: 생년월일:
도시가스 사용여부	여[ ], 부 [ ] 가입자명 : 생년월일 :					

2. 피해 내용 (생 략)

3. 확인 사항 (생 략)

「자연재난 구호 및 복구 비용 부담기준 등에 관한 규정」 제9조제2항 및 제3항에 따라 재난 지원금을 받기 위하여 위와 같이 신고합니다.

년 월 일

신고인: (서명 또는 인)

피해자와의 관계: 본인[ ]가족[ ]이장·통장[ ]이웃[ ]

특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장 귀하

210mm×297mm[백상지 80g/㎡(재활용품)]

자연재난 피해신고서 서식

가정의 학부 재학생으로 학생 본인이나 부모 또는 배우자가 신고해야 하는데, 민원인의 어머니가 신고하여 지원이 불가하다며 거부했다. 민원인은 교육부의 지원 거부 사유가 이해되지 않는다는 입장이다.

사실관계를 확인해 보니, 민원인과 어머니는 지진피해를 입은 아파트에 주민등록을 두고 함께 거주하고 있었다. 3대(代)가 함께 거주하는 가정의 경우 학생 본인이나 부모 또는 배우자가 아닌 구성원이 신고하면 실질적으로 피해를 입고도 지원을 받지 못하는 문제가 생기는 것이다. '피해자'를 세대원인 민원인의 어머니로 신고한 것이 잘못됐다고 보기 힘든 대목이다. 대상자 범위를 학생 본인과 부모로 지나치기 좁게 한정했다는 비판도 가능하다.

권익위는 절차보다 실질적인 피해구제에 집중했다. 즉각 민원인을 국가장학금 지원 대상으로 포함시킬 것을 권고했고, 교육부도 권익위의 판단에 공감해 민원인의 자녀에게 국가장학금을 특별 지원하도록 조치했다.

행정이 있는 곳에서는 관련 절차가 필요하다. 절차가 적법성을 보장하기도 하지만 그 자체로 만능이 되어서는 안 된다. 특별재난으로 지원을 하기 위한 절차라면 더욱 그렇다. 관련 절차가 미처 고려하지 못한 부분이 있다면 행정집행 과정에서 충분히 개선할 수 있어야 한다.

시사점

학생 본인의 조부모에게는 재난지원금(장학금) 신청자격이 없었더라도, 조부모가 학생 부모와 주민등록상 주소를 같이 하면서 함께 살고 있었고, 실질적인 재난피해자이자 피해가정의 구성원이라면 신청자격을 본인, 부모, 배우자로 한정하지 말고 신청자격을 확대하여 불필요한 국민고충 발생 소지를 사전에 제거해야 한다.

재난피해 신청자를 대학생 본인이나 그의 부모, 대학생의 배우자로 정한 「2017년 포항재난 지원금 세부 집행 지침」관련 사례임.

8. 교통안전시설(횡단보도) 설치 재심의 요구

교통안전시설 심의위원회에서 부결 되었더라도 기술검토 결과 횡단보도 설치가 가능하다면 재심의해야

"주민들의 편의를 위해 횡단보도를 설치해 달라는 겁니다. 안 되는 이유를 정확히 알고 싶습니다."

광화문 사거리에 횡단보도가 없다면 어떨까? 생각만으로도 불편함이 느껴질 것이다. 하지만 과거에는 그곳에 횡단보도가 없었다. 지금은 지역 곳곳에 횡단보도가 생겨나 길을 걷기가 편해진 시대지만, 과거에는 우리나라도 보행자에 대한 인식이 낮은 편이었다.

사람보다는 원활한 차량 흐름을 우선시 해 지하보도나 육교 등이 적지 않았다. 하지만 보행자와 교통약자에 대한 인식이 높아지면서 보다 많은 횡단보도들이 생겨나고 있다.

민원인은 인천광역시 소재 부평역 주변을 자주 이용하는 시민이다. 평소 부평역 주변 도로의 횡단보도가 미비하다고 느낀 민원인은 주민들의 보행권 확보 및 불편감소를 위해 2016년 2월 횡단보도 설치를 요구하는 민원을 제기했다.

그러나 인천지방경찰청 교통안전시설 심의위원회에서는 2016년 10월 민원인이 요구한 3곳 중 2곳은 설치 가결되었으나 경원대로 쪽 횡단보도는 관할 지자체가 추진 중이던 '부평역 광장 기능회복사업' 진행상황에 따라 보행수요 및 대중교통체계 변화가 예상된다는 사유로 설치가 보류됐다.

부평역 광장 기능회복사업 타당성용역 개선(안) 조감도

민원인은 광장 근처인 역전지구대 쪽 횡단보도는 별다른 문제없이 설치했으면서도, 타 기관 주관인 사업을 이유로 광장과 거리가 있는 경원대로 쪽 횡단보도 설치를 보류하는 것은 부당하다며 권익위를 찾았다.

현장조사 결과, 민원인의 주장에 설득력이 실려

민원을 접수하고 현장에 나가 사실을 확인해봤다. 인천광역시와 부평구에서는 부평역 광장이 2000년에 조성된 후 십 수 년이 경과됐기 때문에 광장의 환경을 정비·개선하여

주민 소통과 휴식공간을 조성하는 사업을 2014년부터 추진하고 있었다.

이 사업이 2018년까지 완료되면 각종 행사와 시민 휴게 공간으로 활용되어 광장 이용객 증가로 주변 교통량이 증가할 것으로 예상됐다.

하지만 이 사업은 부분적인 광장 바닥정비와 잔디식재, 조형물 정비 등 노후 및 불량한 역 광장의 환경을 개선하는데 목적이 있었고, 역 주변 차선감소, 대중교통을 이용할 수 있는 시설조성 등 주변 교통체계나 보행동선에 영향을 미치는 사항은 사업계획에 포함되어 있지 않았다.

또한, 공사가 완료되더라도 단기간에 광장 활성화가 어렵다는 점을 감안하면 당분간 광장 주변 보행동선에 미치는 영향은 적을 것으로 판단됐다. 민원인의 주장대로 설치가 보류된 장소에 우선 횡단보도를 설치하고 추후 결과에 따라 조정해도 충분하다는 판단이 들었다.

전문기관에 횡단보도 설치 타당성 기술지원을 의뢰한 결과 민원인의 요구지점에 횡단보도를 설치하더라도 기존에 시행하던 신호 시스템으로 운영이 가능하여 부평역 사거리의 차량소통에도 큰 영향이 없을 것이란 검토결과가 나왔다.

이러한 결과들에 더해 경원대로 상 기존에 설치되어 있던 횡단보도 주변 200~300m 인근에 횡단보도가 없는 점 등을 종합적으로 고려하여, 권익위는 인천지방경찰청에 횡단보도 설치 안건을 교통안전시설 심의위원회에서 재심의할 것을 권고했다. 그리고, 심의결과 가결되어 경원대로에 횡단보도가 설치된 후 시민들이 현재 이용 중에 있다.

정부와 관계기관들은 도로와 횡단보도 등을 설치할 때 많은 연구를 한다. 하지만 모든 상황을 100% 만족시킬 순 없다. 생활의 불편은 누구보다도 현지 주민들이 가장 정확하게 느끼는 법이다. 민원인의 경우처럼 적극적인 의견 개진이 있을 때 주변을 보다 살기 좋게 만드는 길이 열릴 것이다.

시사점

도시재건사업 등에 따라 교통상황의 변화가 우려되더라도, 전문기관의 기술검토 결과 횡단보도를 설치해도 현재 운영되고 있는 신호시스템 하에서 차량소통에 큰 영향이 없을 것이라는 의견이 있었다면, 횡단보도와 같은 교통시설 설치를 재심의하는 등 적극적인 조치를 취해야 한다.

즉, 불확실한 미래의 보행수요나 교통체계 변화를 이유로 당장의 국민불편 해결 요구를 거부하거나 미루지 말고 보다 면밀한 현장조사와 전문가 의견수렴 등을 통해 당장의 국민불편을 현실성 있게 해소하기 위해 노력해야 한다.

횡단보도의 설치 여부는 교통안전시설 심의위원회에서 심의한다고 규정한 「교통안전시설 등 설치·관리에 관한 규칙」 제17조(지방청 등 교통안전시설 심의위원회) 관련 사례임.

9. 하반신 장애인의 좌석안전띠 범칙금 부과 취소

상반신 장애가 아니더라도 좌석안전띠를 매기 곤란한 장애가 있으면 범칙금 부과 취소해야

"안전띠를 매면 오히려 안전운전에 방해가 돼서 그런 겁니다. 특수한 상황을 이해해 주시기 바랍니다."

자동차 운행 시 안전띠가 생명을 지키는 첨병역할을 하는 것은 두말할 필요가 없다. 전체 교통사고 사상자 중 사망자 비율을 보면, 안전띠 착용자는 0.04%에 불과했지만 미착용자는 1.04%로 26배 높다. 또 중상 발생률은 각각 0.22%, 3.73%로 17배 높다.

그럼에도 불구하고 안전띠 착용이 힘든 이들이 있다. 신체가 불편한 사람들이다.
민원인은 지체장애 1급 장애인으로 승용차를 운전하다가 좌석안전띠 미착용으로 단속되었다. 1급 중증 장애를 가지고 있어 안전띠를 매면 안전운전에 오히려 방해가 된다며 범칙금 부과 대상의 예외로 인정해 달라고 요청했지만 범칙금 고지서를 발부받았다. 민원인의 장애가 상반신이 아닌 하반신이라는 이유에서였다.

원칙도 중요하지만, 오래 앉아 있을 수 없는 민원인의 특수상황을 고려해야

경찰청은 「도로교통법 시행규칙」 제31조 제1호의 '질병 등으로 안전띠를 착용하기 어려운 사람'은 실제 안전띠를 착용할 경우 운전이 불가능한 어깨, 쇄골, 복부 등 상반신 장애를 가진 사람인데, 민원인은 하반신 장애를 가졌으므로 이를 인정하기 어렵다는 입장이었다. 그러나 정작 위 시행규칙에는 상반신 장애로 제한하여 규정하고 있지 않았다.

권익위는 민원인에 대해 의료자문을 받아보기로 했다. 그 결과 민원인은 양측 골반 및 골두가 변형된 상태고, 특히 우측 변형이 심해 골반부의 체형이 안정되지 않았으며, 대퇴골의 위축, 허리 부위에 대한 척추 측만증, 척추 강직 상태에 있는 환자로, 20분 이상 자세를 유지하기 어렵다는 것이 의료 전문가 소견이었다. 하반신 장애로도 안전띠를 매기 어려울 수 있다는 것이 의학적으로 확인된 셈이다.

권익위는 민원인에 대한 범칙금 부과처분을 취소할 것을 권고했고, 경찰청도 이를 받아들여 민원인에 대한 통고처분을 말소했다.

현장에서 육안으로 좌석안전띠 착용 예외사유 인정 여부를 바로 판단할 수는 없을 것이다. 그러나 장애인의 고충을 헤아려 소명의 기회를 줄 수는 있다고 생각한다. 좌석안전띠를 착용하지 않는 것이 안전운전에 도움이 되는 경우도 있을 수 있기 때문이다.

시사점

좌석안전띠 미착용으로 범칙금이 부과되었으나, 법령상 좌석안전띠 착용 예외사유인 '장애'를 상반신 장애로 제한하고 있지 않고, 골반부위 선천성 기형으로 앉은 상태에서 20분 이상 자세를 유지하기 어렵다는 의료전문가의 소견이 있는 등 합리적인 이유가 있다면 좌석안전띠 착용 예외로 인정하여 범칙금 부과 처분의 취소를 적극 검토해야 한다.

즉, 장애를 외형적인 모습만으로 획일적으로 판단할 것이 아니라 우선 장애인의 의견에 귀 기울이고, 전문가의 의견도 청취하여 장애 여부를 판단할 필요가 있다.

좌석안전띠를 착용하지 않아도 되는 예외적인 사유를 규정한 「도로교통법 시행규칙」 제31조(좌석안전띠 미착용 사유) 관련 사례임.

10. 자살을 시도한 의경의 공상 인정

자살시도를 했더라도 가혹행위 정황이 확인된다면 공상을 인정해야

"국가의 부름에 응답한 아들에게, 국가의 책임이 없다고 하면 어디 가서 억울함을 풀겠습니까?"

불의의 사고로 성치 않은 몸을 갖게 된 자식을 바라보는 민원인의 심정은 오늘도 애달프다. 병역의무는 많은 국민에게 자긍심을 주지만, 때로는 지우지 못하는 상처가 되는 일도 있다. 민원인 아들의 사정이 그랬다.

그의 아들은 15년 전 입대를 했고, 경찰청 소속 순찰대에 배치됐다. 하지만 한 달도 되지 않아, 선임병의 가혹행위로 내무반 화장실에서 자살을 시도했다. 다행히 목숨은 건졌지만 저산소에 의한 뇌손상으로 중증장애 1급 판정을 받았다. 평생을 온전치 못한 상태로 지내게 된 것이다.

안타깝고 억울한 심정으로 아들을 돌보던 민원인은 '공상' 심의를 요청했지만, 경찰청은 '스스로 자기 생명을 끊기 위한 자해행위'로 보아 공상이 아닌 '사상' 판정을 하였다.

15년 전 함께 입대한 동기대원들의 진술에 집중하다

우선 민원인에게 진심으로 위로를 전했다. 15년이나 지난 사건이라 쉽지는 않아 보였

지만, 민원인의 절박한 호소에 당시의 상황을 살폈다. 함께 입대한 동기나 입대 전 친구들의 증언에 따르면 민원인의 아들은 매우 활발하고 적극적인 성격이었다고 한다. 학교생활기록부에서도 같은 내용이었다.

하지만 이런 활발함과 적극성은 자대 배치 후 급격히 사라졌다. 아들의 입대 동기들의 입에서 선임병들이 고참들의 이름과 기수, 군가를 외우지 못하면 욕설로 심한 모멸감을 주었다는 진술이 나왔다. 당시 얼차려를 시키거나, 정강이뼈를 걷어차는 일이 있었고, 민원인의 아들에게 "멍청하다"는 등의 폭언을 하는 것을 직접 목격했다는 진술도 있었다.

대법원은 "군인이 군 복무 중 자살로 사망한 경우, 교육훈련 또는 직무수행 중 사망이라 함은 교육훈련 또는 직무수행과 사망 사이에 상당인과관계가 있는 경우를 말하고, 이는 군인의 사망이 자해행위인 자살로 인한 경우에도 마찬가지라고 할 것이다."라고 판시한 바 있다.

부대생활 외에 자살시도의 원인을 찾아볼 수 없는 민원인 아들의 경우, 자살 시도라는 외형적인 행위만 보고 민원인의 아들에게만 그 책임을 돌린다거나, 외부로부터 차단되어 있는 부대 안의 폭언, 가혹행위 등에 대해 외부에 있는 민원인에게 입증책임을 지우고 이를 입증하지 못할 경우 민원인으로 하여금 독립적인 생활이 어려운 아들을 평생 책임지게 하는 것은 너무 가혹하여 권익위는 경찰청에 대해 아들의 공상 여부를 재심의할 것을 권고했다. 다행히 권익위의 적극적인 요청에 반가운 소식이 전해졌다. 결국 공상이 인정된 것이다.

일반 사회와 달리, 엄격한 규율과 집단행동이 중시되는 부대에서 의경 개인(특히 신임병)이 체감하는 정신적·신체적 고통은 일반 사회의 그것과는 크게 다르므로, 국가는

의경이 복무기간 동안 정신적·육체적 건강을 유지·보존하여 건강한 상태로 사회에 복귀할 수 있도록 충분히 배려해야 할 의무가 있다.

시사점

의경 복무 중의 장애 원인이 자살시도에 의한 자해행위일지라도, 자살시도의 외형(外形)보다 그 원인을 적극 조사해 공무수행과 상당한 인과관계가 있음이 확인된다면 공상을 인정해야 한다.

즉, 군·경 의무복무 중 발생한 사고는 1차적으로 국가에 책임이 있다는 전제 하에, 자살시도라는 외형만으로 공상 여부를 단순하게 판단해서는 안 된다. 십 수 년 전 사건이라 인과관계 입증이 어려운 경우라도 당시 함께 근무했던 동료의 의견을 청취(인우보증)하는 등 적극적인 권익구제 노력을 해야 한다.

의경의 공상 인정 기준을 정한 舊「전투경찰순경 등 관리규칙」제136조(전·공사상 분류기준) 관련 사례임.

11. 사업자 배우자의 근로자성 인정

사용자의 배우자라 하더라도 근로자성이 인정된다면 고용보험 피보험자격을 인정해야

"다른 직원과 똑같이 일했는데, 사용자의 아내라는 이유만으로 차별받아서는 안 된다고 생각합니다."

고용보험은 고용안정 및 직업능력개발사업을 통해 취업 중인 근로자의 고용안정을 촉진하고, 부득이 실업이 되더라도 2차적으로 실업급여를 지급하고 재취업을 촉진함으로써 실업으로 인한 사회·경제적인 어려움을 해소하도록 돕는다.

건강보험·국민연금·산업재해보상보험과 함께 4대 사회보장제도의 하나로 모든 노동자들에게 필수불가결한 요소이고, 국가와 기업, 국민이 모두 상생할 수 있는 제도이다. 그런데 민원인은 이런 고용보험의 피보험자격을 박탈당했다며 권익위를 찾았다. 그녀는 남편이 운영하던 A기업에서 6년간 착실히 근무하다 폐업으로 퇴직했다. 그동안 4대 보험료를 성실히 납부했고, 주어진 업무를 충실히 수행한 민원인이 이런 일을 당한 것은 그가 사용자의 배우자이기 때문이다.

고용노동부는 민원인이 사업운영 전반을 도와 사업운영의 결과로 인한 손익이 귀속되는 자이기 때문에 사용종속관계를 입증하기에는 부족하다는 입장이다. 즉 민원인을

근로자로 보기 어렵기 때문에 보험자격을 회복시켜 줄 수 없다는 것이다.

사용자의 아내일 경우, 근로자성을 입증해야

「근로기준법」 제2조 제1항 제1호에는 "근로자란 직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자를 말한다."라고 정의한다. 고용노동부의 「피보험자관리 업무편람」에는 "사업주와 동거하고 있는 친족이라 하더라도 일반 근로자와 동일하게 '사업주의 지휘·감독 하에 상시 근로를 제공하고 그 대가로 임금형태의 금품을 지급받는 자'임이 명확하게 확인된 경우에는 근로자로 본다."고 규정하고 있다.

민원인에게 근로자성을 인정할 수 있는지를 확인하기 위해서는 사용자와 사용종속관계에 있는지, 대체불가한 업무를 수행했는지 등에 대해 검토가 이루어져야 한다.

A기업의 근무편성표, 급여대장 등을 통해 사실관계를 짚어보니, 민원인은 월요일에서 금요일까지 정해진 시간에 출근하여 경리, 서무 업무 등을 수행해 매월 일정한 급여를 지급받았고, 주말에는 다른 근로자 甲이 민원인과 동일한 업무를 수행하고 급여를 지급받았다. 그렇다면 민원인은 근로자인 甲과 동일한 위치에서 동일한 업무를 수행하였고, 업무내용을 자유롭게 조절할 수는 없었던 것으로 보인다.

또 민원인에게는 6년간 고용보험료를 납부하면서 근로관계 종료 시 고용보험금을 받을 수 있을 것이라는 기대도 있었던 것으로 보인다.

권익위는 민원인의 경우 남편인 사용자와 사용종속관계에서 근로를 제공했다고 보는데 무리가 없다고 판단하고 고용노동부에 민원인에 대한 피보험자격 불인정

처분을 취소하고 근로자성에 대해 재조사할 것을 권고했다. 고용노동부도 권익위의 판단을 존중하여 재조사를 실시해 민원인의 피보험자격을 회복해 주었다.

일한 대가를 인정받게 돼 기뻐하는 민원인. 일반 근로자와 동일한 위치에서 같은 정도의 업무를 수행하고, 6년간 꾸준히 고용보험료를 납부해 온 민원인을 보호하는 것이 사회보장제도로서의 고용보험이 존재하는 이유가 아닐까한다.

시사점

사용자의 배우자의 경우 사업운영의 결과로 인한 손익이 귀속되는 자로 보일지라도, 배우자의 담당업무, 근로시간 및 형태 등을 고려하여 사용자와 사용종속관계를 인정할 수 있다면 근로자로 적극 인정해야 한다.

근로자의 권리는 노동관계 법령에 의해 보호되므로 근로자인지 여부는 엄격하게 판단해야 할 필요가 있다. 다만, 사용자와의 특수 관계에 있는 자의 근로자성 판단 시 사용자의 배우자·친족이라는 형식적인 면만 보지 말고, 임금지급, 업무지시 여부 등 실질적인 면을 고려하여 판단해야 한다.

사용자의 동거친족의 근로자성에 대해 규정한 고용노동부의 「피보험자관리 업무편람」(2010. 12.) 관련 사례임.

12. 외국인 근로자 보호를 위한 고용허가 인정

외국인의 구직활동 유효기간이 지났어도 사용자의 고용의사가 확인된다면 고용허가를 해 주어야

"저는 고용노동부가 소개해 준 회사에 고용되었는데, 왜 외국인 고용허가를 받을 수 없나요?"

국력신장으로 많은 외국인이 우리나라에서 일하기를 원한다. 우리의 중소기업들도 일손을 구하지 못해 외국인들을 고용하기를 원한다. 이에 고용노동부는 2004년부터 내국인의 고용기회를 보호하되, 300인 미만의 중소기업이 인력부족을 호소하는 경우에는 외국인을 고용할 수 있도록 허가하고 있다.

우즈베키스탄 국적의 민원인은 고용노동부로부터 알선을 받아 외국인 고용허가를 받은 A회사에 채용됐다. 당시 민원인은 다니던 회사를 그만두고 A회사에 채용됐는데, 3개월 내에 근무처 변경허가를 받지 못하면 우리나라를 떠나야 하는 상황이었다. 민원인은 A회사 대표 甲에게 자신의 채용사실을 신고해 고용(변경)허가를 받게 해 달라고 요청했으나, 甲이 늑장 신고를 해서 고용허가를 받을 수 없게 됐다며 권익위를 찾았다.

사정을 알아보니 甲은 2014년 8월 20일 민원인을 채용적격자로 선정하였다는 알선자 명단(채용 여부 회신)을 팩스로 고용노동부에 발송하고 8월 22일 방문하여 고용허가를 신청했는데, 고용노동부는 민원인의 사업장 변경기간이 2014년 5월 21일부터 3개월인 같은 해 8월 21일까지로 기간이 만료되어 고용을 허가할 수 없다는 입장이었다.

외국인 고용허가에 대한 사전안내 강화의 계기가 되다

「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제8조 제3항 및 제4항에 따르면 직업안정기관의 장은 사용자로부터 고용허가 신청을 받으면 외국인구직자명부에 등록된 자 중에 적격자를 추천하여야 하고, 추천된 적격자를 선정한 사용자에게는 지체 없이 고용허가를 한다고 규정하고 있다.

민원인이 고용노동부의 알선으로 A회사에 채용되었고, A회사 대표인 甲이 민원인을

외국인노동자지원센터

채용적격자로 선정했다는 '알선자 명단'을 팩스로 보낸 사실이 있다면, 별도로 고용허가를 위한 신고를 하지 않았다고 해도 '알선자 명단'을 팩스로 보낸 시점을 신고시점으로 보는 것이 상식에 부합한다.

이에 권익위는 고용노동부에 민원인에 대해 고용(변경)을 허가하는 것이 민원인과 A회사의 진정한 의사에 부합한다고 권고했다. 그러나 안타깝게도 민원인은 그 사이 우즈베키스탄으로 돌아가 구제하기 어렵게 되었고, 고용노동부는 민원인과 같은 외국인 근로자에 대한 보호를 강화할 필요가 있다고 판단해 고용(변경)허가에 대한 관련 절차를 적극 개선하겠다고 밝혔다.

외국인근로자가 증가함에 따라 이들에 대한 보호도 강화되고 있다. 더불어 고용허가제 제도 자체가 외국인근로자의 권리를 침해하고 있지 않은지 근본적으로 고민할 때가 되었다고 생각해 본다.

시사점

사용자가 3개월 내 근무처 변경(고용) 허가를 고용노동지청에 신청하지 않아 외국인 근로자가 변경 허가를 받지 못했으나, 사용자가 3개월이 경과하기 전 고용노동지청이 알선한 위 외국인근로자를 채용하고 그 사실을 고용노동지청에 알렸다면 외국인 근로자에 대한 변경허가를 신청했다고 적극 판단해야 한다.

고용노동부는 유사 사례 재발방지를 위해 사업주(사용자)가 외국인 채용사실을 3개월 내 고용노동지청에 신고(회신)하는 내용으로 외국인 고용허가 관련 사업주(사용자)에게 보내는 휴대전화 단문메시지(SMS)와 안내장의 내용을 변경하여 홍보를 강화하였다.

아울러, 권익위는 외국인 근로자 관련 고충민원 접수 시 고충민원 처리결과가 나올 때까지 외국인의 출국이 보류될 수 있도록 민원 접수증을 출입국관리사무소, 외국인 지원센터 등에 제출토록 하여 외국인의 실질적인 권익구제가 이루어질 수 있도록 조치하고 있다.

회사퇴직 후 외국인이 사업장 변경을 신청한 날로부터 3개월 내에 근무처 변경허가를 받지 못하면 출국해야 한다는 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」 제8조(외국인근로자 고용허가) 관련 사례임.

13. 사실상 1년 이상 근무한 근로자 퇴직금 지급

1년 미만의 근로계약을 체결했어도 사실상 1년 이상 계속 근무했다면 퇴직금을 지급해야

"분명 1년 이상 한 회사에 근무했는데 퇴직금을 받을 수 없다니, 억울하고 이해할 수 없습니다. 도와주십시오."

퇴직금은 근로자의 퇴직 후 생활안정을 위해 도입된 제도다. 특히 다른 직장을 알아봐야 하거나, 여러 사정으로 새로운 일을 시작하지 못한 서민들에게는 당장 생활비로 써야 할 매우 소중한 돈이다. 국가에서도 이런 현실을 감안해 2010년부터 상시근로자 5인 미만 영세사업장에 근무하는 근로자에게도 퇴직금을 지급하도록 하였다.

민원인들은 A회사가 시공하는 저장탱크 구조물공사에 철근 일용직으로 1년 이상 계속 근무했지만, 퇴직금을 받지 못했다. 억울한 마음에 고용노동부에 진정서를 제출했지만, 민원인이 1개월 단위로 근로계약을 맺었고 월별로 근무한 날짜가 제각각이라 1년 이상 계속 근무한 것으로 보기 곤란하다는 이유로 그대로 종결되었다. A회사가 민원인들로부터 향후 퇴직금에 대한 일체의 청구권을 포기한다는 각서까지 받아놓았다며, 퇴직금을 지급할 의무가 없다는 입장이었다.

근로계약서가 아닌 실제 근무한 기간을 기준으로 판단해야

일단 민원인들은 2013년 8월부터 2015년 8월까지 매월 최소 11일에서 최대 22일까지 계속 근무한 것으로 확인됐다. 대법원은 「근로자퇴직급여 보장법」 제8조 제1항에 따라 1개월에 4일에서 15일 정도 근무했어도 수년을 계속 근무한 것이 인정되면 근로기준법상 퇴직금을 지급하여야 한다고 판시하여 계속근로기간 1년에 대해 매월 특정한 일수(日數)를 채워야 하는 것보다 계속성을 중시하고 있다. 이러한 대법원의 판시 내용에 따르면 민원인들은 1개월 단위의 근로계약서에도 불구하고 사실상 1년 이상 근무한 것이 된다.

또 민원인들의 퇴직금 포기 각서는 A회사와 사용종속관계에서 작성한 불평등한 것으로 효력이 없다고 보는 것이 보다 합리적이다. 사실상 근로자인 민원인들로서는 A회사의 각서 작성 요구를 거절하기 어렵기 때문이다.

권익위는 민원인의 퇴직금 요구가 매우 합당하고 상당한 이유가 있다고 판단해 고용노동부에 재조사를 권고했고, 권고했고, 민원인들은 퇴직금을 받을 수 있었다.

한 가지 바람은 이 민원 사례를 통해 다시는 유사사례가 권익위로 접수되어 권고되는 일이 없었으면 한다는 것이다. 권리구제는 신속할수록 그 향기가 깊고 강하기 때문이다.

시사점

사용자와 근로자가 1개월 단위로 근로계약을 반복하였다 하더라도, 근로자가 사용자(회사)의 구체적인 작업지시를 받고 근로의 단절 없이 매월 일정(11일~22일)하게 사실상 1년 이상 근무한 사실이 있다면 1년 이상 계속 근로한 것으로 적극 인정해야 한다.

퇴직급여는 어떠한 계약이나 각서로 포기될 수 있는 임의적인 것이 아니라 법률에 의해 보장된 근로자의 당연한 권리이다. 따라서, 포기각서 등 어떠한 제한조건이 있더라도 퇴직금을 지급받을 조건이 인정된다면 사용자는 근로자에게 퇴직금을 지급하여야 한다.

계속근로기간 1년에 대해 30일 이상의 평균임금을 퇴직금으로 지급한다는 「근로자퇴직급여보장법」 제8조(퇴직금제도의 설정 등) 제1항 관련 사례임.

14. 농업종사자도 맞벌이로 인정하여 어린이집 우선입소 허용

자영업 (농업인) 입증이 곤란하더라도 실질적인 농업인으로 맞벌이를 하고 있다면 자녀의 어린이집 우선입소를 허용해야

"남편은 정직하게 땀 흘려 농사짓고 있습니다. 왜 농업에 종사하는 일이 자영업으로 인정받지 못하는지 모르겠습니다."

우리나라의 출생률 저하는 매우 심각하다. '2017년 신혼부부 통계'를 보면 초혼 신혼부부 110만쌍 중 지난해 2017년 11월 1일 기준 자녀를 출생하지 않은 부부는 41만쌍으로 전체의 37.5%에 불과하다. 이런 상황을 타개하고자 국가는 아이 출생 시 다양한 혜택과 돌봄을 지원하고 있다. 맞벌이 부부 자녀의 어린이집 우선 입소도 그 중 하나의 방안이다.

민원인은 서울에서 부동산중개업에 종사하고 민원인의 남편은 지방에서 포도농사를 짓는 맞벌이 부부다. 이들은 둘째 자녀를 어린이집에 보내려고 했지만 맞벌이 부부에게 주어지는 어린이집 우선입소를 거절당했다. 원인은 남편의 직업이었고, 이에 민원인은 도저히 이해할 수 없는 처사라며 억울해 했다.

농업인에게 까다로운 자영업자 증명, 이대로는 곤란해

보건복지부(복지부)는 민원인의 신청을 반려하면서 남편의 농지원부, 농산물 출하확인서로는 자영업을 인정하기 곤란하니 사업자등록증, 소득금액증명원, 부가가치세 과세표준증명원을 제출하라고 했다.

하지만 사업자등록증 등은 농업인이 쉽게 제출할 수 있는 자료가 아니다. 뿐만 아니라 농지원부, 농산물 출하확인서로 농업인임을 충분히 확인할 수 있다.

구(舊) 『영유아보육법』 제29조 제2항 제2호에 따르면 어린이집 입소 우선순위에 '부모가 모두 취업중인 영유아'로 규정하고 있다. 자영업의 사전적 의미는 변호사 등 전문가에서부터 노점상까지 1인 또는 가족이 소유·경영의 주체가 되는 업종으로, 이를 입증하는 방법은 다양하다.

농지원부 및 농산물 출하확인서(농협 발행)에 따르면 민원인의 남편은 농업종사자로 경제활동을 하고 있고 민원인도 부동산중개업을 하고 있으니, 두 사람은 영락없는 맞벌이 부부이다.

이런 명확한 사실 앞에 더 고민할 것이 없었다. 권익위는 민원인과 그의 남편을 맞벌이 부부로 인정해 자녀에 대한 어린이집 우선 입소를 고려할 것을 권고했고, 합리적인 제도 개선 방안도 내놓았다. 복지부도 전적으로 동의했다.

모든 제도와 법률이 처음부터 완벽할 수는 없다. 미비점이나 불합리한 측면이 발견되면 현실에 맞게 수정·보완해 나가면 된다. 상식을 떠올리고 이를 민원인이 처한 입장에 대입시키는 것. 그것이 법을 집행하는 공무원의 본분이 아닐까 한다.

시사점

부부 중 한 명이 농사를 짓는 사람으로 사업자등록증, 소득금액증명원, 부가가치세 과세표준증명원을 제출하지 못하더라도, 대규모 판매를 목적으로 농사를 짓지 않는 이상 사업자등록을 기대하기 어렵고, 한국표준직업분류 6의 '농업, 임업 및 어업 숙련근로자'에 해당하는 직업군으로 농지원부, 농산물 출하확인서 등으로 농업에 종사하는 사람임이 확인된다면 맞벌이 부부로 적극 인정해야 한다.

각종 정책집행 시 혜택을 받을 수 있는 대상자의 자격 증빙서류 예시규정이 있더라도 규정에서 열거한 예시 외에 다양한 방법으로 수혜자격을 증명할 수 있다면 적극 인정하고 국민 불편 최소화 차원에서 규정개정도 적극 추진할 필요가 있다.

이러한 취지를 반영하여 복지부는 이 민원 이후 농업인이 농지원부 등 공적자료를 제출할 경우 맞벌이로 인정하도록 관련 제도를 개선했다.

부모가 모두 취업 중인 경우 보육을 우선 제공한다는 「영유아보육법 시행규칙」 제29조(보육의 우선 제공) 제3항 관련 사례임.

15. 45년간 지연된 국유지의 소유권 이전

국유지에 대한 소유권 이전등기를 하지 않았더라도 매도증서 등으로 소유권을 증명할 수 있다면 직권으로 이전절차를 진행해야

"45년 긴 세월 소유권을 인정받지 못하고 있습니다. 복잡하게 엉킨 이 민원을 반드시 풀어주십시오."

권익위를 찾는 민원인들의 호소는 다양하다. 문제의 해결을 위해 최선을 다하지만 때로는 쉽지 않을 때가 있다. 이미 오랜 세월이 지나 관련 자료를 찾기 힘들 때와 여러 기관의 협조를 구할 때가 그렇다. 민원인의 경우는 그 두 가지가 모두 섞인 경우였다.

고인(故人)이 된 민원인의 아버지 甲은 지난 1967년 40여 명의 주민들을 대표하여 경남 합천군 소재 국유지 150필지(약 3만 1천 평)를 5년 분납으로 매입하고, 1973년 개간사업까지 완료했다. 이후 개간사업 준공인가를 수차례 요청했지만, 경상남도는 당초 신청한 면적과 실제 개간 면적이 서로 다르다는 이유로 준공인가 신청을 반려했다. 이 때문에 지적 공부 정리와 소유권이전등기를 할 수 없었다.

甲의 상속인인 민원인과 국유지의 사실상 소유자인 40여 명의 주민들은 재산권 행사를 위해 소유권 이전에 필요한 서류를 발급해 달라고 요청했으나, 한국자산관리공사는 국유지 매각 여부가 불분명하다는 이유로 민원인의 요청을 거부하였다.

복잡하게 얽혀있는 실타래를 풀어라

민원인과 주민들은 2010년경 정보공개청구를 통해 거창세무서에 보관되어 있던 甲 명의의 매도증서를 발견하고 기획재정부, 한국자산관리공사에 국유지의 소유권을 이전해 줄 것을 요구하였으나 오히려 한국자산관리공사는 해당 국유지에 대해 대부계약 체결을 요구하거나 무단 점유를 이유로 변상금을 부과하였다.

민원인과 주민들은 국가를 상대로 소송을 제기하려 하였으나 소송비용 부담이 커 포기할 수 밖에 없었고, 2012년 권익위에 고충민원을 제기했다.

권익위가 조사하는 수 년 동안 권익위는 물론 기획재정부, 한국자산관리공사, 합천군의 담당 직원이 수차례 변경되었고, 민원은 쉽게 해결되지 못하였으며 사실 확인 단계에서 제자리걸음을 하고 있었다.

하지만 마치 일부러 얽어놓은 것 마냥 꽁꽁 싸매어진 실타래를 반드시 풀어야 했다. 이에 2015년부터 권익위 전문위원과 조사관이 직접 민원 현장을 방문해 민원인과 현지 주민들의 의견을 청취하고, 민원 해결에 필요한 사항들을 꼼꼼히 조사해 나갔다. 그 결과 국유지 소유권을 이전하기에 앞서 행정재산인 국유지를 용도폐지하고 현재 일본인 명의로 된 토지를 국유화해야 했고, 소유권 이전 후에는 환지 등 개간사업도 진행해야 함을 확인했다.

민원을 해결하기 위해 수차례 현지조사와 면담조사를 했음에도 결국 돌아오는 건 '법원의 판결을 통해서만 소유권 이전이 가능하다'는 기획재정부와 '민원인이 신청하는 경우 매도증서는 다시 발급해 줄 수 있다'는 부산지방국세청의 원론적인 답변 뿐이었다. 그럴 때마다 지치고 진이 빠졌지만, 조사를 멈출 수는 없었다.

한편, 토지관할 지역인 합천군은 국유지 소유권 이전을 상정하고 수년 전부터 개간사업 재추진에 필요한 예산까지 마련해둔 상태였다. 하지만 관련 법령 제·개정 과정에서 개간사업 시행자의 자격승계 조항이 빠지면서 민원인이 사업시행자 자격을 승계하여 개간사업을 완료할 수 있을지도 불명확해졌다. 엎친 데 덮친 격이었다. 하지만 오히려 민원을 해결하고야 말겠다는 오기가 생겨났다.

드디어 민원 해결의 끝이 보이다

1년여 간 끈질긴 조사와 설득이 이어졌고, 마침내 긍정적인 움직임이 보이기 시작했다. 기획재정부와 한국자산관리공사가 거창세무서에 보관되어 있던 매도증서를 통해 국유지 매각사실을 확인하고, 민원인과 주민들의 국유지 점유현황 등을 종합적으로 고려해 민원인에게 국유지 소유권을 이전하는 방향으로 검토하기 시작한 것이다.

이럴수록 박차를 가해야 했다. 권익위는 기획재정부와 부산지방국세청에게 국유지의 소유권 이전에 필요한 서류를 민원인에게 발급해 주고, 합천군에게 국유지 소유권이 민원인에게 이전될 경우 민원인을 사업시행자로 하여 개간사업을 완료할 것을 권고했다.

드디어 2016년 말 국유지의 소유권이 민원인에게 모두 이전되었고, 2019년 4월 현재 개간사업이 진행 중에 있다. 마지막으로 환지 절차와 지적공부정리가 완료되면 40년 이상 제한되었던 민원인과 주민들의 재산권 행사가 가능하게 될 것이다.
도저히 풀릴 것 같지 않던 문제가 드디어 풀리게 되었다. 토마스 에디슨이 헨리포드에게 알려주었던 성공의 비밀이 생각났다. 그것은 "포기하지 말고 계속 밀고 나가는 것"이었다.

시사점

45년 전 국유지 매입 당시 소유권이전등기를 하지 못했고, 그 후에는 매도증서를 찾지 못해 소유권이전등기를 하지 못했으나 매도증서 등을 통해 매각사실이 확인된다면, 소송으로 소유권을 이전하도록 할 것이 아니라 국가가 직접 소유권 이전에 필요한 절차를 진행하는 등 보다 적극적인 국민권익구제 방안을 강구해야 한다.

수십 년 전의 소극행정으로 인해 지금까지 재산권을 행사하지 못하는 사안에 대해 장기간의 현장조사, 주민면담, 관계기관 설득, 입증자료 확보 등 다각적인 노력으로 국민의 침해된 재산권을 회복시켜 줄 필요가 있다.

법 시행 전 국세청장이 행한 잡종재산의 매각에 따르는 사무는 국세청장에게 위임한다는「국유재산법」(1970. 1. 1. 법률 제2163호로 개정되기 전의 것) 제10조(보통재산의 관리와 처분기관) 관련 사례임.

16. 정부정책에 따라 이주·정착한 이주민의 기대이익 인정

소유권이 없더라도 정부정책에 의해 이주·정착했다면 기대이익을 인정해야

"수 십 년간 불모지를 개간하여 옥토로 일군 많은 이주민의 노력을 인정해 주십시오. 부디 우리의 피나는 설움이 해소되기 바랍니다."

많은 피해를 남긴 6.25 한국전쟁은, 우리나라의 지도도 바꾸어 놓았다. 서쪽으로는 개성 지역이 북쪽으로 흡수됐고, 동쪽으로는 북한 관할이었던 지역이 대한민국의 관할이 된 것이다.

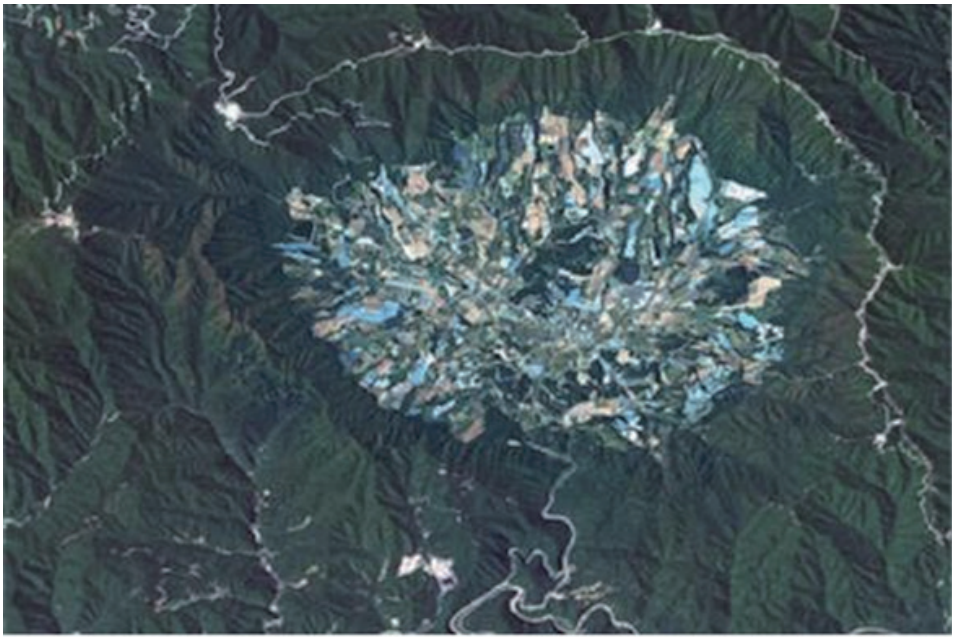
움푹 팬 화채 그릇과 닮았다고 하여 흔히 펀치볼(Punch Bowl) 마을로 불리기도 하는 강원도 양구군 해안면은 1945년 해방 이후 북한의 관할로 있던 지역으로 당시 원주민 대부분은 북한으로 피난을 갔다. 휴전 이후 정부는 이주정책을 실행해 재건촌을 조성하고, 이주민들에게 토지와 경작권을 부여하면서 일정 기간 경작 시 소유권을 부여하기로 약속했다.

문제는 국내법 한계로 북한으로 피난 간 원주민의 토지소유권 문제가 해결되지 않으면서 이주민들은 장기간 소유권 없이 경작만 해오게 된 것이다.

정부는 1983년 7월에 「수복지역내 소유자미복구토지의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법」을 제정하여 일부 토지는 국유화했다. 그러나 3,429필지에 달하는 토지는 여전히 무주지로 남아 경작권 불법매매, 국유지 임차인과 무주지 경작자 간 갈등, 민통선 내 군작전 지역 관리애로 등 많은 문제점을 일으키고 있다.

이에 정부를 믿고 경작활동을 해온 주민들은 보상차원에서 무주부동산과 국유지를 매각해 달라고 요구하였으나, 무주부동산의 매각은 국유화한 다음에 논의할 사항이고, 이미 국유화된 부동산의 매각은 관계기관 간 협의가 필요하다는 이유로 차일피일 미뤄지고 있었다.

결국 주민 536명은 권익위에 집단민원을 내고 문제해결을 간절히 촉구했다.



위성에서 바라본 마을 전경

무려 8개 부처의 조정을 이끌어냈던 힘들지만 보람 있는 작업

주민들의 진정성있는 탄원에 권익위는 더 이상 이대로 놔둘 수는 없다는 판단을 내렸다. 두 팔을 걷어 부치고 8개 관계기관이 참여하는 범정부TF를 가동했다. 또 수차례에 걸친 실무협의와 현장방문조사를 실시했다. 문제 해결을 위한 의지를 담아 주민설명회를 개최했고, 부단한 노력 끝에 드디어 1차 조정안을 도출했다.

조정안에 따라 기획재정부는 무주지 국유화를 위한 법적 근거의 마련에 동의했다. 한편, 국방부는 해안면 군사보호구역 완화를 위한 관계기관 협의를 추진키로 하였고, 행정안전부는 접경지역 발전 지원업무 주관 부처로서 다른 지역과의 균형발전을 위해 간접적 주민지원사업을 추진하기로 하였으며, 농림축산식품부는 특별조치법 제정 등 농지 소유권 생성과 변동에 대해 농지법상 저촉 여부를 검토하기로 했다.

국토교통부는 해안면 무주지 지적공부 등록 및 관리를 위해 적극 협조하기로 하였으며, 조달청은 특별조치법 제정이 완료되면 신속히 국유화 조치를 추진하기로 했다.

또한 한국자산관리공사는 기존 국유지는 국유재산관리법 등 관련 법규에 따라 대부·매각 등을 추진하되 무주부동산 국유화 조치 후 매각기준 마련에 적극 협조하기로 하였으며, 관할지역인 양구군은 민원 해결을 위한 주민의견 수렴을 적극 지원하기로 했다.

무려 8개 부처가 관련된 일이기에 결코 쉽지 않은 지난한 작업이었다. 하지만 긴 시간 동안 묵혀뒀던 일을 끝내기 위한 첫 발을 이제 내딛게 되었다. 시작이 반이라는 말이 있다. 이주민들의 바람이 곧 이루어지길 기대해 본다.

시사점

민통선 이북지역의 토지소유관계가 복잡하더라도, 정부정책으로 인해 무주지를 경작해온 이주민들의 기대이익을 고려해 무주부동산을 국유화하여 관련 법령에 따라 세부 매각기준을 마련하고, 이미 국유화된 부동산은 그 매각을 검토하는 등의 신속하고 적극적인 민원해결 방안을 마련해야 한다.

장기간(60년) 방치된 해묵은 집단민원 해결을 위해서는 다양한 유형의 토지경작자와의 지속적인 대화와 주민의견 청취를 통한 현장소통, 민원해결 필요성에 대한 관련 기관과의 공감대 형성, 면밀한 현장조사로 정확한 사실관계 파악이 무엇보다 중요하다.

무주부동산의 국유화 등을 규정한 「수복지역내 소유자미복구토지의 복구등록과 보존등기 등에 관한 특별조치법」, 「접경지역 지원 특별법」 관련 사례임.

17. 제약공장의 공사용역 공급시기 판단에 따른 부가가치세 환급

제약공장이 준공되었더라도 내부시설 설치 완료 시점을 공사용역의 공급시기로 보아 부가가치세를 환급해야

"정정당당하게 사실에 부합하는 세금계산서를 제출했습니다. 부가가치세를 환급 받을 수 있도록 도와주십시오."

부가가치세는 제품이나 용역이 생산·유통되는 모든 단계에서 사업자 등이 새로 만들어 내는 '부가가치'에 대해 부과하는 세금이다. 「부가가치세법」 제3조에 따르면 사업 목적이 영리이든 비영리이든 관계없이 사업상 독립적으로 재화 또는 용역을 공급하는 사업자, 재화를 수입하는 자에 해당하는 자로서 개인, 법인(국가, 지방자치단체, 지방자치단체 조합을 포함), 법인격이 없는 사단·재단 또는 그 밖의 단체는 부가가치세를 납부할 의무가 있다. 여기에서 매입세액이 매출세액보다 더 클 경우에 그 차액 분은 환급 받을 수 있다. 다만, 매입거래 시 증빙서류가 없거나 사실과 다른 세금계산서를 받았다면 국가에서 매입세액으로 인정해주지 않는다.

바로 이 부가가치세 환급 때문에 민원인은 권익위를 찾았다. 민원인은 의약품 생산공장을 운영하고 있었으며, 시공사와 의약품 생산공장 신축공사 계약을 체결했다.

그런데 공사 진행 과정 중 의약품 제조 허가요건을 충족하기 위해 추가공사 필요성이 제기됐다. 이에 공사기간을 연장하고 공사비 약 20억 원을 증액해 변경계약을 체결했다.

공장은 2014년 12월 30일 준공됐으나, 의약품 생산을 위한 운전적격성 평가가 2015년 2월 8일 완료되었고, 그 후 2015년 2월 27일까지 마무리 작업이 진행되었다. 민원인은 시공사로부터 발행일이 2015년 2월 27일로 기재된 세금계산서를 받아 매입세액 공제를 신청했다. 하지만 국세청은 공급시기 이후 발행된 세금계산서라는 이유로 환급신청을 반려했다.
바로 '공사용역의 공급시기'가 문제된 것인데, 민원인은 계약내용과 공사의 특성을 고려할 때, 공급시기는 준공일이 아니라 적격성 평가가 완료된 2015년 2월이라는 입장이다.

제약공장 설비의 특수성에 집중해야

권익위는 정확한 판단을 위해 식품의약품안전처(식약처)에 자문을 구했다. 식약처의 자문결과에 따르면, 민원인이 추가공사를 통해 설치한 제조지원 설비는 제약공장으로 사용하기 위해 필요한 최소한의 시설로 반드시 필요한 공사였다. 또 의약품 제조공장은 주무 관청으로부터 의약품 제조와 관련한 허가 등을 받은 이후에야 운영이 가능했다.

조세심판원은 '건물의 사용승인일 이후 마무리공사 또는 보완공사 등이 이루어진 경우 공사완료일을 용역의 공급시기로 본다'고 결정한 바 있다. 대법원도 '역무제공의 산출물을 사용할 수 있는 상태에 놓이게 된 시점을 역무의 제공이 완료되는 때'라고 판시한 바 있다.

권익위는 공사용역의 공급시기는 준공일이 아닌, 제조지원 설비에 대한 적격성 평가가 종료된 2015년 2월로 보는 것이 타당하다고 판단해, 민원인에게 부가가치세를 환급할 것을 권고했고, 국세청도 권익위의 권고를 존중해 민원인에게 환급 조치를 완료했다.

국민건강과 직결되는 의약품 제조공장이라는 점에서 조사과정에 심혈을 기울였고, 조사결과 민원인의 주장이 더욱 타당해 보였다. 국가의 행정은 예외성, 특수성에 대해서도 열려 있어야 한다는 생각이 든다.

시사점

세법상 건설용역의 공급시기는 건축물 사용승인일 또는 준공일로 보는 것이 일반적이라 할지라도, 제조지원설비공사가 공사계약의 일부이고 적격성 검사에서 문제점이 발견돼 공장의 구조변경 등 보완공사를 해야 한다면, 제조지원설비에 대한 적격성 평가가 종료된 시점을 공급시기로 적극 검토해야 한다.

고충민원을 처리하는 과정에서 전문성을 가진 제3자의 의견도 충분히 고려하여야 한다.

용역의 공급시기를 규정한 「부가가치세법」 제16조(용역의 공급시기)와 제39조(공제하지 아니하는 매입세액) 제1항 관련 사례임.

18. 주요시설이 공공사업에 편입된 공장의 이전에 필요한 영업손실 보상

공공사업에 편입되는 규모가 작더라도 주요시설이 편입되어 영업이 어렵다면 보상해야

"공익사업으로 인해 공장운영이 어렵다면, 당연히 그에 맞는 보상을 해줘야 하는 것 아닙니까?"

모든 일에는 인과관계가 존재한다. 때문에 결과만으로 따질 것이 아니라 일이 일어난 전후과정을 살펴야 한다. 특히 민원사항 같은 경우, 진행과정의 각 사안이 미치는 영향을 감안해 최종판단을 내리는 것이 중요하다.

민원인은 단무지를 제조하는 공장을 운영하고 있었는데, 공장부지 일부가 고속도로 건설공사에 편입된 데서 문제가 시작됐다. 편입된 부지에 법률상 의무설치시설인 폐수처리시설과 단무지 공장의 핵심시설인 무절임 탱크가 있었던 것이다. 당연히 두 시설을 다른 곳으로 옮겨야 했고, 남은 부지는 넉넉하지 않았다.

민원인은 국토교통부에 공장시설을 제3의 장소로 이전하는 데 필요한 영업 손실 보상을 요청했다. 하지만 공사에 편입된 부지(약 1,000㎡)보다 남은 공장부지(약 5,700㎡)가

커서 공장으로 활용할 수 있다는 이유로 거부당했다.

공장의 모든 시설은 서로 연계되어 있다는 점에 주목하다

공장은 톱니바퀴와 같이 모든 시설이 연계되어 돌아간다. 공장시설이 들어설 부지도 필요하지만 공장시설 간 배치도 매우 중요하다. 처음부터 넉넉한 공간에 공장시설을 지었다면 남은 공장부지로도 공장을 운영할 수 있겠지만, 그렇지 않다면 종전과 같은 형태로 운영하기는 사실 어렵다. 편입된 부지에 있는 시설이 공장운영에 반드시 필요한 시설이라면 더욱 그렇다.

민원인의 경우 넉넉하지 않은 부지로 두 시설을 옮길 경우 공장시설을 재배치해야 하는 상황이었다. 즉 모두 철거하고 새로 짓거나, 새로 리모델링을 해야 했다. 당시 민원인은 무절임 탱크 부족으로 별도의 장소에서 무절임 탱크를 추가 설치하여 운영하고 있었는데, 오히려 그 장소로 공장시설을 모두 이전하는 것이 가장 현실적인 방안으로 보였다.

권익위는 국토교통부에 민원인의 공장시설 이전에 필요한 합당한 손실을 보상할 것을 권고했다. 국토교통부의 최종 답변을 노심초사하며 기다리는 민원인. 권익위는 분명 좋은 결과가 있을 거라며 민원인을 위로했다.

기다림의 결과는 밝았다. 국토교통부는 권익위의 권고를 수용해 공장을 이전할 수 있도록 손실보상금을 지급했고, 민원인은 긴 안도의 한숨을 쉬었다.

단순한 비율, 단순한 수치의 비교가 아니라, 민원인이 종전과 같이 공장운영을 할 수 있는지를 한 번 더 들여다본다면 그 자체가 국민을 위한 행정이 아닌가 생각해 본다.

시사점

편입된 부지보다 잔여부지가 더 커서 이전보상이 어렵게 보이는 경우라도, 법령상 의무 설치시설, 공장운영상 필요한 주요시설이 공익사업에 편입되어 잔여부지에 새로 설치해야 하는 상황에서 잔여공간이 부족하여 종전과 같은 영업을 기대할 수 없다면 공장이전에 필요한 비용을 적극 고려해야 한다.

잔여지 매수 등 보상업무 수행 시 잔여지 면적과 같은 형식적인 면보다 사회적·경제적으로 종전 목적대로 사용 가능한지 등 실질적인 면을 중요한 보상기준으로 삼아야 한다.

시설 이전비용을 고려해 영업손실을 보상해야 한다는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제77조(영업의 손실 등에 대한 보상) 관련 사례임.

19. 규모가 큰 잔여지의 분할 매수

잔여지 규모가 커서 전체매수가 어렵더라도 일부 영농이 불가능한 곳이 있다면 그 부분은 매수해야

"귀농하려고 구입한 땅인데, 집 지을 공간이 없어졌습니다. 잔여 토지를 매수해 주는 것이 옳다고 봅니다."

토지나 건축물 일부가 공공사업에 편입된 후, 잔여 토지나 주택을 매수해 달라는 민원이 많이 제기되고 있다.

민원인은 본인 소유의 토지 2,211㎡ 중 775㎡가 도로건설공사에 편입되고, 1,436㎡가 잔여 토지로 남았다. 그런데 그 잔여 토지가 기존도로와 4m 높이의 신설도로 사이에 끼어있어 집을 짓기도 곤란하고, 영농을 하기도 곤란하여 국토교통부에 매수해 달라고 요청한 상태지만, 좀처럼 해결되지 않고 있었다. 2명의 자녀를 둔 민원인은 귀농을 해 집도 짓고, 농사도 지으려 했다며 난감해하고 있었다.

전체매수가 힘들 경우에는 부분매수를 해주어야

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」제74조 제1항에는 "토지의 일부가 협의에 의하여 매수되거나 수용됨으로 인해 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 해당 토지 소유자는 사업시행자에게 잔여지를 매수하여

줄 것을 청구할 수 있다"고 규정돼 있다.

현장을 확인해 보니, 트랙터 등이 들어가면 회전을 할 수 없는 일부구간이 있으나, 잔여 토지의 면적이 크고, 진출입에 불편이 없어 전체 매수를 요구하기는 쉽지 않아 보였다. 권익위 입장에서도 고민이 되었다. 결국 기계영농이 불가한 일부에 대해서만 매수하도록 하는 것이 법과 원칙에 합당하다고 판단하고, 민원인과 국토교통부의 의사를 확인한 후, '기계영농이 곤란한 150㎡에 대해서만 부분매수해 줄 것'을 권고했고, 국토교통부도 원만히 수용하였다.

민원인이 100% 만족할 수 있는 결론은 아닐 수 있다. 그러나 현장이 우리들에게 들려주는 이야기는 민원인이라고 해서, 행정기관이라고 해서 다르지 않기에 가능한 결론이라는 생각이 든다.

시사점

잔여지 면적이 크고, 진출입이 가능하여 종래의 목적대로 사용할 수 있다고 판단되더라도, 토지의 형상을 조사하여 농기계의 진입과 회전이 곤란해 영농이 불가능한 부분이 있다면 분할 매수 등 보다 적극적인 민원해소방안을 마련해야 한다.
통상적으로 잔여지 분할매수를 결정하는 일은 쉽지 않으나, 민원인과의 원만한 합의가 가능하다면 '분할 매수' 방안도 적극 고려할 필요가 있다.

잔여지 매수 기준을 정한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」 제39조(잔여지의 판단) 제1항 및 제2항 관련 사례임.

20. 하천점용허가 조건에 따른 영농손실 보상

하천에 다년생 식물을 식재했어도 점용허가조건에서 금지된 것이 아니라면 공익 사업으로 인한 손실을 보상해야

"사과나무를 심으면 안 된다는 이야기는 금시초문입니다. 정상적으로 점용허가를 받고 경작해 왔습니다. 손실을 보전 받을 수 있도록 도와주십시오."

민원인은 2001년부터 충북 충주시 소재 국유지에 대해 하천점용허가를 받아 다년생 식물(사과)을 심어 공들여 경작해왔다. 그러던 중 경작하던 토지가 2013년경 하천 환경정비사업에 편입되었다. 민원인은 10년 이상 정성들여 키워온 사과나무이기에 당연히 보상을 받을 수 있을 것이라고 믿었다.

하지만 원주지방국토관리청(원주청)은 하천점용허가의 목적인 벼농사를 짓지 않고 사과나무를 심은 것은 허가 목적을 벗어났기 때문에 영농손실보상금을 지급할 수 없다고 통보하였다. 민원인은 그런 고지를 받은 일이 없다며 억울하다는 입장이다.

유실수(사과나무) 식재·관리하던 현황사진

전후사정과 형평성을 따져 가늠해야

원주청이 추진 중인 하천환경정비사업은 당초 대전지방국토관리청(대전청)이 추진하다가 직제개편으로 원주청의 사업으로 변경되었다. 민원인은 사업자가 원주청으로 변경되기 전, 대전청으로부터 사과나무를 경작한 토지에 대한 영농손실보상금을 포함해 약 5천만 원의 협의금액을 통보받은 적이 있었다. 심지어 대전청은 민원인과 같이 사과나무를 심은 甲과 乙에게 영농손실보상금을 실제 지급하기도 하였다. 직제개편으로 사업자가 달라졌을 뿐 같은 입장인 원주청과 대전청은 영농손실 보상대상에 대해 일관성이 없었고, 형평성에도 맞지 않았다.

그 이유가 궁금해 하천점용 허가증을 확인해 보았다. 그러자 허가조건 어디에도 '다년생 식물의 식재를 금지한다'라는 사항은 없었다. 게다가 10년이 넘도록 민원인 등이 벼농사가 아닌 사과나무를 심는다고 하여 '점용허가 목적에 맞게 경작하라'는 등의 행정적

제재도 없었던 것으로 확인됐다.
그렇다면 원주청이 주장하는 것처럼, 민원인의 경작행위가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제48조 제3항 제3호의 "타인 소유의 토지를 불법으로 점유하여 경작하고 있는 토지" 위의 행위로는 보기 어려웠다.

권익위는 원주청에게 영농손실보상금을 지급할 것을 권고했고, 원주청은 이를 수용해 민원인에게 영농손실보상금을 지급했다.

농민들은 한 톨의 쌀과 한 알의 과일을 수확하기 위해 수없이 많은 땀을 흘리며, 모든 노력을 바친다. 영농손실에 대해 보상할 때 농민들의 노고를 다시 한 번 확인하는 배려가 깃들길 기대해본다.

시사점

하천점용허가 조건에 유실수를 식재해서는 안 된다는 명백한 금지사항이 없었고 상당한 기간 동안 평온하게 사과나무를 경작해 온 사실이 확인된다면 공익사업으로 인한 영농손실 보상을 적극 검토해야 한다.

하천점용허가 조건을 지나치게 경직되게 해석하지 말고 민원인 입장에서 경작행위의 유사성, 경작기간, 하천 관리감독 여부, 유사한 보상사례 등을 종합적으로 고려하여 영농손실보상 여부를 판단해야 한다.

공익사업으로 상실하게 될 영업이익을 보상하도록 한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제48조(농업의 손실에 대한 보상) 관련 사례임.

21. 가정폭력 피해자 보호를 위한 거주불명 등록제외 개선

주민등록상 주소지에 살지 않더라도 가정폭력 등 불가피한 사유가 있다면 거주불명등록 예외로 인정해야

"남편에게 폭행을 당하고, 전 재산을 빼앗긴 채 입은 옷 그대로 집에서 쫓겨났습니다. 이런 사정을 헤아려 주십시오."

가정폭력은 단어 자체만으로도 듣는 이에게 아픔을 준다. 어떤 경우에도 폭력은 정당화될 수 없으며, 화목해야 할 가정에서의 폭력은 더욱 그렇다. 정부가 가정폭력 예방과 피해자 지원을 위해 상당한 노력을 기울이고 있다고 해도 아직 가야 할 길이 멀다.

민원인은 사실혼 관계 남편에게 폭행을 당하고 집에서 쫓겨나 가정폭력피해자 보호시설('쉼터')에서 임시 보호를 받고 있었다. 그러던 중 부산광역시 사하구로부터 '직권 거주불명등록' 처분을 받았다. 민원인은 당장 옮길 주소지가 없는 사정을 설명했지만 소용이 없었다. 사하구는 민원인이 보호시설 퇴소 후 실제 거주지로 전입신고를 하지 않을 경우 전 주소지에 거주자로 남아 있어 「주민등록법」을 위반할 우려가 있다는 것이다.

민원인의 상황을 배려하지 않은 정책은 반드시 고쳐져야

「주민등록법 시행령」에는 현역 입영자, 장기 요양자, 수감자에 대하여는 직권으로 거주불명등록을 하지 않는다고 규정하고 있다. 민원인과 같은 경우는 이에 해당하지 않았다.

현실적으로 가정폭력피해자 보호시설은 비공개시설로 관리되고 있어 피해자와 시설의 외부 노출을 금지한다. 그러나 「주민등록법 시행령」은 이를 고려하지 않고 있었다. 이로 인해 사하구는 가정폭력 피해자가 보호시설에 입소한 사실을 알면서도 형식적인 거주 여부 사실만을 조사한 후 거주불명등록 처분을 할 수 밖에 없는 실정이었다.

현행 규정으로 해결할 수 없다면 해당 규정을 고쳐서라도 반드시 해결해야 하는 것이 바로 이런 사안이다. 권익위는 사하구에 민원인의 거주불명등록 기록을 삭제할 것을, 행정안전부에 가정폭력 피해자 보호를 위해 「주민등록법 시행령」을 개정할 것을 각각 권고했다. 사하구와 행정안전부는 권익위 권고를 수용해 「주민등록법 시행령」을 개정하고 민원인과 같이 보호시설에 입소한 가정폭력피해자를 주민등록의 말소 또는 거주불명 등록 예외자로 인정하기로 했다.

가정폭력으로 입은 마음의 상처는 평생을 따라다닌다. 이런 피해자들에 대한 국가의 정책은 더욱 세밀해져야 한다.

시사점

직권불명등록 예외규정에 해당하는 사유가 아니더라도, 가정폭력 피해자가 보호시설에서 지내는 경우 그 주소로 전입하는 것이 사실상 불가능하다는 등의 불가피한 사유가 인정되고, 다른 사람들에게도 반복적으로 발생할 수 있다면 관련 규정을 개선하는 방안을 적극 검토해야 한다.

이에 따라 행정안전부는 '직권 거주불명등록의 예외사유'로 기존 현역 입영자, 장기요양자, 수감자에 더불어 보호시설에 입소한 가정폭력 피해자를 추가하는 내용으로 「주민등록법 시행령」을 개정(2016. 12. 30)한 바 있다.

불가피한 사유로 주민등록법상 주소에 거주하지 못하는 경우를 직권불명등록 예외로 정하고 있는 「주민등록법 시행령」 제30조(직권조치방법) 관련 사례임.

22. 장기간 방치된 온천원 보호지구 지정 개선

온천원 보호지구로 지정되었어도 장기간 방치되어 재산권 행사에 지장이 있다면 대책 마련해야

"개발되지도 않는 온천 때문에 재산권 행사를 못하고 있습니다. 난개발로 인해 환경까지 피해를 보고 있는 지경입니다."

위와 같은 호소로 권익위를 찾는 이들이 부쩍 늘고 있었다.

본인이 사는 지역이나 마을이 개발된다는 소식을 싫어할 사람은 없을 것이다. 지역의 새로운 자랑거리가 생겨나고 이를 통해 많은 관광객이 몰려들고, 덩달아 지역경제가 살아난다는 장밋빛 꿈.

하지만 현실에서는 이런 일이 뜻대로 흘러가지만은 않는다. 오히려 호재로 생각했던 개발이 그나마 안락했던 생활에 발목을 잡기도 한다. 특히 온천의 경우가 그렇다. 온천이 발견되면 시장 · 군수는 경제성 등을 두루 따져 해당 지역을 온천공보호구역(3만㎡ 미만)이나 온천원보호지구(3만㎡ 이상)로 지정한다.

문제는 온천원보호지구로 지정돼 온천개발계획에 따라 토지용도가 결정되면 용도

이외의 개인적 개발행위 등 재산권 행사는 제한된다는 점이다. 물론 이를 대비해 온천 발견신고 수리 후 3년 이내 개발계획 승인신청을 하지 않거나, 온천공보호구역 지정 후 1년 6개월 이내, 온천원보호지구 지정 후 2년 이내에 개발사업에 착수하지 않으면 시장·군수가 온천발견 신고 수리 등을 취소할 수 있도록 '일몰제'를 규정하고 있다.

하지만 의무조항은 아니라는 점이 문제다. 이렇다 보니 사업자들의 반발 등을 우려한 시도지사들이 제때 사업승인을 취소하지 않아 장기간 미개발 상태로 방치된 지역이 적지 않다. 그 사이 온천개발 이외 용도로 토지 사용이 불가능해 해당 지역 땅주인들의 고질적인 민원이 되고 있다.

여러 부작용을 감안해 과감히 대책을 마련하다

권익위는 이런 부작용을 더 이상 두고 볼 수만은 없었다. 이에 선제적인 예방조치를 마련하기로 결정했다.

전국적인 실태조사와 온천 실무담당 공무원들의 의견을 수렴해 '장기 미개발 온천지역 피해방지를 위한 개선 방안'을 마련했다. 대부분 온천개발은 민간사업자에 의해 이뤄지지만 관련 법령에 민간사업자에 관한 규정은 없었다. 이에 행정안전부에 민간사업자의 지위·권한·책임을 명확히 해 미개발 방치에 따른 책임소재를 분명히 하도록 하고, 「관광진흥법」 제56조와 같이 일정기간 내에 사업착수를 하지 못할 경우 자동 실효되도록 하는 등 일몰제 규정을 강화하며, 개발사업 일부 착수 후 장기간 방치되는 사례 방지를 위해 사업 착수에 대한 판단기준을 명확히 하도록 했다. 다만 온천발견 신고 수리 취소 시 정상 운영되는 온천 목욕장은 계속 운영되도록 원상회복 예외규정을 신설하도록 했다.

장기 미개발 온천지역 피해방지 제도개선을 통해 온천지역 주민들의 생활불편이 해소되고 개인의 재산권도 보호받을 수 있는 길이 열려 다행으로 생각한다. 더불어 장기 미개발 사업장의 사업승인이 빨리 취소된다면 온천개발 의지와 능력 있는 신규 개발 사업자의 진입을 촉진시켜 개발사업이 보다 활성화될 것으로 기대한다.

시사점

온천개발 계획에 따라 온천원 보호지구로 지정된 지역이라도, 온천원 보호지구 지정 후 장기간 개발하지 않거나 개발사업의 일부 착수 후 장기간 방치되고 있다면 개인의 재산권 행사에 심각한 지장을 초래할 수 있고, 나아가 재산권을 침해하는 위법한 상태가 될 수 있으므로 온천개발 승인취소 여부를 결정하는 일몰제 강화 등의 대책을 적극 마련해야 한다.

공익(公益)을 위해 사익(私益)을 제한할 수 있으나 이러한 제한은 최소화되어야 한다. 사익 제한으로 인한 재산권 침해가 장기화되고 유사한 피해사례가 전국적으로 확대되고 있다면, 광범위한 실태조사를 통해 재산권 침해를 해소할 수 있는 근본적인 대책을 강구해야 한다.

온천원 보호지구 지정해제 등을 규정한 「온천법」 제10조의2(다른 법령에 따른 인 · 허가등 의제), 「온천업무편람」 (행정안전부) 관련 사례임.

23. 등기관의 과실로 발생한 미등기의 직권정정

현(現) 등기를 존중해야 한다고 하더라도 신(新) 등기로 이기하는 과정에서 미등기 상태가 되었다면 직권경정해야

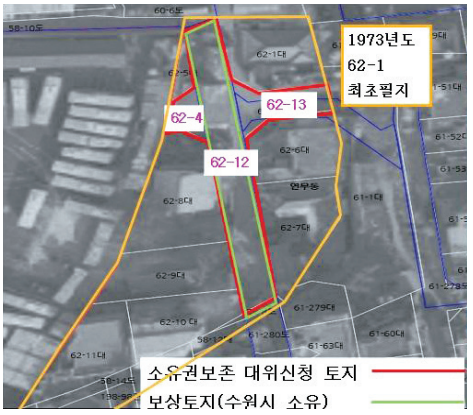
"10년이 넘게 찾아가 이야기를 해도 아무도 들어주지 않고 있습니다. 땅을 되찾을 수 있게 제발 좀 도와주십시오."

과거 관공서에서 각종 기록은 수작업에 의존했다. 때문에 의도치 않게 기입사항에 오류가 생길 수도 있었다. 문제는 민원인들은 그런 일이 있었는지, 직접적인 피해를 당하기 전에는 알 수 없다는 것이다. 오랜 시간이 지나고 잘못을 바로잡으려 해도 어디서부터 어떻게 시작해야 할지 막막할 때가 있다.

민원인은 70세가 넘은 할머니셨다. 지난 시간 쌓인 억울함이 많으셨는지, 가방 한 가득 등기부등본과 토지대장, 지적도 등을 가져와 사연을 풀어놓으신다.

문제는 민원인이 1977년 구입한 수원시 관내 토지 62-4번지가 1981년에 구 등기부에서 폐쇄등기부로 이기될 때 시작됐다. 장안등기소 소속 담당 등기관의 착오로 숫자가 63-4번지로 잘못 이기된 것이다.

이후 2007년 수원시가 도로개설사업을 할 때 62-4번지가 미등기 토지로 되어 있다는 이유로 민원인이 아닌 예전 소유자 甲의 상속인에게 공공용지 협의 취득 보상을 한 것이다.



사업시행 전(2004. 항공사진)

현 도로 상황

뒤늦게야 이를 안 민원인은 10년 넘게 수원시와 장안등기소를 찾아가 하소연했지만 아무도 들어주지 않았다. 민원인은 권익위가 이런 억울한 사정을 헤아려 토지등기 정정과 토지보상을 받을 수 있게 도와 달라고 호소해왔다.

빼앗긴 땅을 돌려달라는 민원인의 호소에 응답하다

민원인의 간곡함을 듣고 수원시 도로과에 문의하니 62-4는 미등기 토지로 토지대장 마지막 소유자가 사망해 그 상속인에게 시에서 보상하려고 소유권 보존 촉탁 등기를 했다고 답변했다. 이 민원 토지는 1973년 같은 리 62-1번지에서 분할되어 62-4 ~ 62-11번지 등 9필지로 분할됐고, 당시 토지소유자인 甲 외 4인이 소유하고 있다가 각 필지별로 소유자가 변경되었다. 그렇다면 토지분할 당시 분할 등기를 62-4 ~ 62-11까지 일괄 등기를 하였을 것이 분명한데 유독 62-4번지만 미등기 일수 없다는

판단이 들었다,

명확한 근거를 위해 민원인에게 구 등기부등본 제출을 요청했다. 구 등기부등본을 살펴보니 1973년 분할된 등기는 이상이 없이 62-4번지가 등기되어 있었는데, 카드식 등기인 신등기로 이기되면서 62-4의 지번이 63-4로 잘못 이기되어 미등기가 된 것으로 확인됐다. 이는 명백히 등기 담당관의 실수로 보였다.

장안등기소는 처음에는 법원 판결을 받아야 가능하다는 의견이었다. 하지만 대법원 예규에 따라 1981년에 담당 등기관이 신(新) 등기로 이기하는 과정에서 62-4번지의 등기를 63-4번지로 잘못 이기해 현재에 이르고 있으니 직권으로 62-4번지로 정정하여 중복등기로 만든 다음 중복등기를 말소해야 한다는 의견을 제시하자, 직권으로 잘못 이기된 63-4번지를 원래의 62-4번지로 경정등기 완료했다는 답변을 보내왔다. 또 수원시는 중복등기 정리가 완료되어 소유권이 확정되는 경우 그 결과에 따라 예산 확보 후 토지보상을 검토하겠다고 알려왔다.

시사점

동일 물건에 대한 중복등기 지번의 소유권 등기명의자가 다르다고 하더라도, 당시 등기관의 과실로 잘못 이기(移記)되어 중복등기된 사실이 확인된다면 소송이 아닌 직권경정 등 적극적인 조치를 강구해야 한다.

즉, 행정기관의 잘못으로 민원인이 억울한 일을 당한 것이 명백한 경우에는 민원인의 시정요구나 소송제기와 관계없이 행정기관 스스로 자기 오류를 직권으로 시정해야 하고, 그것이 바로 국민을 위한 적극행정이라 할 수 있다.

중복등기가 발견된 경우에는 어느 하나의 등기기록을 폐쇄해야 하고, 등기관의 잘못으로 등기에 착오가 있는 경우 등기를 직권으로 경정해야 한다는 「부동산등기법」 제21조(중복등기기록의 정리) 및 제32조(등기의 경정) 관련 사례임.

24. 국유림 내 건축물의 계속 사용을 위한 국유림 구분 변경

건축물이 국유림 내에 있더라도 산림 외 용도로 장기간 사용되었다면 계속 사용할 수 있도록 해야

"공익을 위해 쓰려고 했던 건축물인데, 건축물이 있는 땅을 일방적으로 용도 변경해 난감합니다. 이런 사정을 살펴 주십시오."

우리에게는 다소 생소한 국유림은 보전국유림과 준보전국유림으로 구분하여 관리하는데, 보전국유림은 보전해야 할 국유림을, 준보전국유림은 보전국유림 외의 국유림을 말한다.

민원인이 사회복지시설로 사용하려고 한 건축물이 있는 곳은 원래 준보전국유림이었다. 공익재단에서 해당 건축물을 도시계획시설(학교)로 승인받은 후 20년 이상 방치되고 있던 것을 민원인이 대부(매각)받아 사용하려고 계획을 세우고 있었는데, 느닷없이 보전국유림으로 용도변경된 것이다. 산림청이 준보전국유림을 보전국유림으로 임야종류를 변경하면서 아무런 협의도 하지 않아 사업추진이 막히게 됐다. 이에 민원인이 다시 준보전국유림으로 환원하여 달라고 요구했으나, 『국유림법』 상 5ha 이상 산지는 보전국유림으로 관리하도록 규정하고 있다며 요청을 거부한 상태다.

다시 국유림으로 지정·관리할 실익이 없어

사실을 살펴보니 임야 내 건축물은 현재 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 도시계획시설(학교)로 되어 있고, 건축물은 「건축법」상 건축허가가 취소되지 않은 상태인 것으로 확인됐다. 그렇다면 산림청은 보전국유림으로 바꾸기 전 해당 도시계획부서, 건축부서 등 관계부서 및 소유자인 민원인과 협의를 먼저 했어야 했지만, 그런 과정은 없었다.

권익위는 건축물이 있는 준보전국유림을 보전국유림으로 변경한 사례도 발견하지 못했고, 오히려 20년 이상 건축물이 있는 토지를 원상복구하고 수목을 식재하고 국유림으로 관리한다는 것은 국가적으로도 막대한 비용이 수반되어 타당성이 없어 보였다.

심지어 산림청은 보전국유림으로 변경한 후에도 구두로 민원인에게 도시개발사업

민원 토지 및 민원 건축물의 항공사진

으로 진행하면 매각 검토가 가능하다고 답변한 사실도 있었다.

「국유림법」 제16조(국유림의 구분) 제4항에 따르면 건물부지 등 산림 외의 용도로 10년 이상 장기간 사용되고 있어 산림으로의 경영 및 관리가 어려운 경우에는, 보전국유림을 준보전국유림으로 재구분할 수 있다고 규정하고 있다.

이에 권익위는 산림청에 대해 준보전국유림으로 환원할 것을 적극 검토해 달라고 권고했고, 다행히 권고는 수용되어 큰 문제없이 마무리 되었다.

국유림을 이용해 마을기업, 사회적 기업을 육성하는 사업이 점차 증가하고 있다. 이는 지역사회 사업을 통해 지역문제를 해결하고 수익을 얻음으로써 일자리를 창출해 지역경제를 활성화할 수 있다는 판단에서다. 산촌경제를 활성화하려면 일정 요건 충족 시에 주민들이 국공유림을 개발·사용할 수 있도록 허용해야 한다는 이야기가 나오는 이유다.

시사점

국유림의 재구분이 적법하다고 하더라도, 도시계획시설(학교)로 결정된 후 사업이 장기간 추진되지 않았음에도 해당 건축물의 건축허가가 취소되지 않고 여전히 도시계획시설로 남아 건물부지 등이 산림 외 용도로 장기간 사용되었다면, 준보전림으로 계속 사용할 수 있도록 하는 방안을 적극 검토해야 한다.

국민의 재산권 행사에 제약을 주는 행정처분이나 정책결정 시에는 반드시 사전에 이해당사자, 관계자 등에 대한 충분한 의견수렴을 해야 한다. 또한, 행정절차 상 중대한 하자가 있는 경우에는 국민이 민원을 제기하거나 소송을 하기 전이라도 행정기관 직권으로 그 하자를 시정해야 한다.

10년 이상 산림 외 용도로 사용되고 있어 산림으로 관리가 곤란해진 건물부지에 대해 국유림 종류를 변경할 수 있다고 규정한 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」 제16조(국유림의 구분) 관련 사례임.

Ⅱ. 지방자치단체

25. 102년 된 철도교 확장을 통해 상습 홍수 피해 해소

주민들이 상습 침수 피해를 입고 있다면 상당한 예산이 소요되더라도 피해방지 대책을 적극 강구해야

"물이 범람하는 걸 알면서도 그걸 계속 방치한다면, 그것이 인재가 아니고 무엇이겠습니까?"

민원인의 이야기에는 한 치의 틀림도 없었다. 막을 수 있는 사고를 알고도 막지 못하는 것, 그것이 흔히 말하는 인재다. 해마다 전국에서 홍수 등으로 인해 안타까운 사고가 발생한다. 관계기관들은 정비·예방사업에 힘을 기울이지만, 여전히 인재로 불리는 일들이 일어나고 있다.

이곳 주민들은 비만 오면 물이 넘쳐 잠을 이루지 못했다. 경원선 철도가 지나는 거림천교라는 교량이 있는데, 이 다리는 일제강점기인 1914년에 설치됐다. 문제는 다리 길이가 6m에 불과한데, 하천 상류의 폭은 18m로 3배나 넓다는 것이다. 때문에 집중호우 때면 불어난 물이 좁은 곳으로 밀려들며 넘치게 된다. 번번이 일대 마을과 농경지가 침수되고 있다.

철도교 사진

적지 않은 재정확보로 미뤄져오던 재해 예방을 끝내다

665명에 달하는 마을 주민들이 문제를 해결해 달라며 간곡한 호소를 보냈지만, 한국철도시설공단(공단)과 연천군은 철도교와 소하천 교량을 동시에 확장하지 않을 경우 재해 방지에 효과가 없고, 무엇보다 사업비가 약140억 원 이상 소요된다며 곤란해 하고 있었다.

이렇게 여러 관계기관의 문제가 뒤섞여 있을 경우에는 중재가 중요하다. 재정이 확보되어도, 여러 관계기관의 협조를 이끌어 내야만 일이 진척되는 것이다. 인내심을 가지고 각 관계기관의 의견을 조율하고, 합의가 가능한 세부 사안을 구분하고, 우선순위를 매겨 조정에 착수했다.

4차례의 현장조사와 20차례의 기나긴 관계기관 협의를 통해 드디어 합리적 해결 방안을 도출해냈다. 공단은 철도교 폭을 18m이상 확장할 사업비로 20억 원을 확보하고, 연천군은 철도교 확장 시 교량 확장 공사를 동시에 진행하고, 사업비는 연천군과 국민안전처가 각각 60억 원씩 부담하기로 했다.

공사 진행 시 주민불편도 고려했다. 한국철도공사는 철도교 확장 공사 시 예산절감을 위해 경원선(동두천~백마고지역) 구간의 운행을 중단하되, 출퇴근 불편 해소를 위해 동두천역~연천역 구간의 열차는 운행키로 했다. 이에 연천군은 연천역에서 하차 한 승객을 백마고지역까지 수송하기 위해 무료셔틀버스를 운행하고 승무원 숙소를 제공하기로 했다

2018년 12월 드디어 철도교와 교량의 확장공사가 준공 완료되었다.

짧지 않은 시간이 들었고, 그만큼 피로도 적지 않았다. 민원의 해결과정이 쉽지 않았지만, 마지막에 찾아오는 보람은 그 몇 배에 해당했다. 무엇보다 고민이 해결되어 활짝 핀 주민들의 미소가 모든 시름을 잊게 한다.

시사점

여러 기관의 이해관계가 얽혀 있어 의견조율에 어려움이 있더라도, 마을주민이 수십 년 동안 집중호우로 침수 피해를 입고 있다면 기관 간 대화, 타협 등을 통해 철도교와 교량 확장 등의 적극적인 수해방지 대책을 신속히 마련해야 한다.

국민의 안전과 직결되는 사안에 있어 어떠한 경우라도 문제를 방치하는 것은 정당화 될 수 없다. 해마다 반복되는 자연재해는 '인재(人災)'라는 생각으로 접근해야 한다.

이 민원 사례 외에 경기도 연천군 신서면 보메기마을의 주택과 농경지 상습 침수 피해 문제를 해결하기 위해 2017년 2월 권익위는 서울지방국토관리청, 연천군, 한국철도시설공단 등 관계기관과 협력하여 마을과 연접한 도로와 철도구간에 배수로를 신규 설치하고 기존 배수로는 정비하는 내용으로 민원을 해결한 바 있다.

국가와 지자체는 재난 등 각종 사고로부터 국민의 생명·신체 및 재산을 보호할 책무를 지고, 피해대응·복구대책을 수립해야 한다는 「재난 및 안전관리 기본법」 제4조(국가 등의 책무) 관련 사례임.

26. 건축법상 도로인 사유지 내에 설치된 공작물의 철거

도로가 개인 소유라고 하더라도 타인의 통행을 막는 공작물 설치는 시정하게 해야

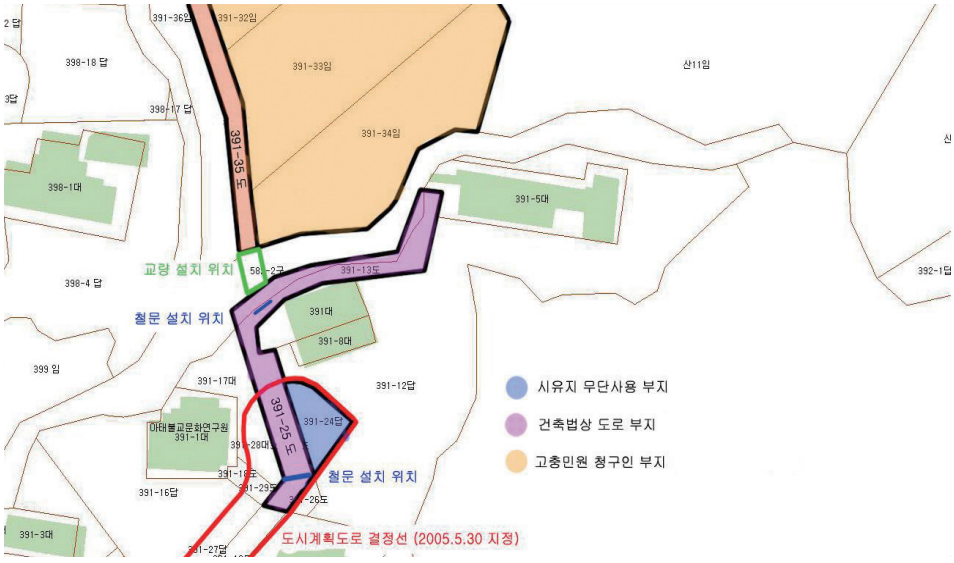
"제발 길을 다닐 수 있게 해 주십시오. 수없이 해결해 달라고 요청했지만 계속 방치되고 있습니다."

통행로(도로)를 이용하는 것 때문에 토지 소유자와 통행로 이용자 사이의 갈등이 적지 않게 일어난다. 물론 토지 소유자 입장에서는 억울할 수도 있다. 토지에 대한 세금을 부담해야 하는 반면, 토지 사용료와 같은 대가는 제대로 받지 못하기 때문이다.

갈등 끝에 토지 소유자가 재판을 통하지 않고 해당 토지에 대한 통행을 차단하거나 방해하는 이가 적지 않다. 하지만 이는 실정법 위반으로 민형사상 문제의 소지가 있다. 가장 좋은 방법은 배려와 타협인데, 현실상 쉽지 않다.

민원인 두 명이 가져온 문제도 이와 관련돼 있었다. 경기 과천시 소재에 임야를 가진 이들은 자신의 땅으로 가기 위해서는 이 민원 도로를 지나야 하는데, 도로부지의 소유자인 甲이 이곳에 철제문 2개를 설치했다. 처음에는 야간 통행만 제한하다가 나중에는

상시적인 통행을 방해한 것이다. 이에 과천시에 호소했지만, 만족할만한 답을 받지 못했다. 이 민원 도로가 건축법상 도로여도 사유지여서 철제문을 철거하거나 행정 대집행하는 것은 불가하다는 것이 과천시의 답변이었다.



민원 현황도

사유재산 보호가 우선이냐? 도로의 공적기능이 우선이냐?

권익위로서도 쉽지 않은 문제였다. 사유재산이면서, 동시에 도로라는 공적인 기능을 하는 토지에 대한 문제는 늘 신문과 방송을 장식하는 단골기사 거리다. 사유재산 보호와 통행을 위한 공익보호 둘 중에 어떤 것이 우선이냐는 문제에 대해 고민에 고민을 거듭할 수밖에 없다. 하지만 어떤 식으로든 결론을 내야 했다. 최대한 공정성과 객관성을 유지한 채 말이다.

권익위가 현장을 살펴보니 도로상에 견고한 철제문이 설치된 채로 잠겨 있었다. 때문에

차량은 물론 보행자 통행도 불가하고, 시야가 완전히 차단되어 내부는 확인조차 할 수 없는 상태였다.

이 민원 도로는 좁고 긴 형태의 토지로, 도로 외에는 민원인들의 땅으로 갈 수 있는 다른 길이 없어 예전부터 도로로 사용되었던 것으로 보였다. 토지 이력을 살펴보니, 당초 논이던 원토지가 소유자의 필요에 의해 일부 대지화되는 과정에서 건축허가 조건으로 도로가 생성되어 건축법상 도로로 이용되어 왔다. 도로와 대지의 경계선을 넘어 건축물 또는 공작물을 설치할 수 없지만, 과천시는 이를 알고도 관리하지 않았던 것으로 보였다.

법원은 공익침해를 이유로 도로 내에서 공작물 등의 축조를 금지한 바가 있다. 도로 소유자에 의한 것이라 하더라도, 건축법상 도로 위에 출입문을 설치하는 행위는 허용되지 않는다고 판시한 것이다.

깊은 숙고 끝에 권익위는 과천시에 건축법상 도로인 이 민원 도로에 설치된 철제문 등을 철거해 보행 및 차량의 통행이 상시 가능하도록 조치해 달라고 권고했다. 과천시도 권익위의 고민을 받아들여, 甲에게 철거명령 등 행정조치를 취해 길었던 민원을 끝낼 수 있었다.

개인의 사유재산에 관한 사항이라 쉽게 판단하지 못한 과천시의 입장은 이해할 수 있다. 그러나 행정기관은 공익을 보다 중요하게 고려해야 한다는 생각이 든다.

시사점

건축법상 도로가 개인소유이고 도로 개설·사용에 대한 직접적인 규정이 없더라도, 건축법에서 대지와 도로와의 관계, 도로 안에서의 건축제한 등의 규정을 둔 이유는 건축물 이용자의 통행상의 편의뿐 아니라 공익상의 측면도 고려한 것이므로 공익에 저촉되는 건축법상 도로 위의 공작물 설치행위에 대해서는 철거명령 등 적극적인 행정조치를 취해야 한다.

공익을 위해 사유재산 이용에 제한을 두는 경우는 최소화되어야 하나, 공익 목적의 사유재산권 제한으로 얻는 이익과 개인이 사유재산권 행사로 얻는 이익을 비교형량하여 사유재산의 공익적 기능 유지가 타당하다면 이에 대한 장애요인은 신속하게 해소할 필요가 있다.

건축물의 유지·관리, 대지와 도로의 관계를 각 규정한 「건축법」 제35조, 제44조, 제46조, 제47조, 제80조 관련 사례임.

27. 보안 및 방범목적에 부합하는 네트워크카메라 설치 허용

CCTV가 아니더라도 법 목적을 충분히 달성할 수 있는 장비를 설치하는 것이라면 허용해야

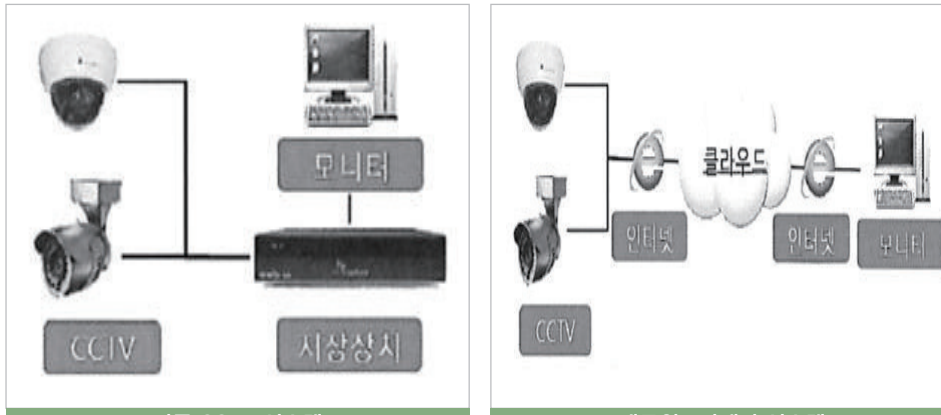
"주민 모두의 안전을 위해 더 좋은 방식, 기술로 보안을 하려는 겁니다. 법으로 이를 규제하는 건 말이 안 된다고 생각합니다."

현대사회에서 폐쇄회로텔레비전(CCTV)은 필수품이 되었다. 특히 범죄예방, 보안에 있어서도 일등공신 역할을 하고 있다. 최근에는 보다 기능이 강화되거나 다양한 사양을 가진 CCTV가 등장하고 있다. 영상 유출로 인한 사생활 피해 우려 등 CCTV를 둘러싼 문제제기도 있었지만, 해결책도 속속 나왔다.

민원인은 서울특별시(서울시) 서초구 관내 아파트 입주자대표회의다. 이 아파트의 보안과 방범용 CCTV의 사용연한이 경과돼 입주자대표회의 의결을 거쳐 네트워크카메라를 설치한 것이 문제가 됐다. 서초구가 공동주택에서 CCTV가 아닌 장비를 설치하면 관련법 위반이라며 철거를 요구한 것이다. 이에 민원인들은 시대착오적인 처분이라며 권익위를 찾았다.

IT 기술발전으로 관련 장비의 개발도 무궁무진해

「공동주택관리법」 등 관계법령에서는 공공주택의 경우 보안 및 방범 목적으로 CCTV를 설치하라고 되어 있다. CCTV는 「개인정보보호법」 등 다른 법령에는 '영상정보처리기기'로 되어 있어 영상저장장치에 대한 통일된 용어가 정립되지 않은 상태다.



기존 CCTV 시스템 | 네트워크카메라 시스템

시스템 체계 비교

민원인이 설치한 네트워크카메라는 통신사 제공제품으로 인터넷 망을 통해 어느 곳에서나 영상정보의 저장·확인이 가능하고, 개별 저장장치가 필요없으며, 아파트 외부에서도 저장이 가능하다는 장점이 있다. 성능 면에서 기존 장비보다 해상도가 5배 정도 우수한 제품이다. CCTV와 마찬가지로 안내표지판을 설치해 개인정보의 안전성은 확보된다. 또 외부에 저장되는 데이터(영상정보)도 암호화되어 보안유지에 문제가 없다는 것이 업체 측의 답변이다.

사실 이미 네트워크 카메라는 현재 전국 100여개의 아파트 단지에 설치·운영 중이며, 지속적으로 확대되고 있다. 현행법이 막을 수 없는 기술적 발전의 결과다.

권익위는 서울시와 서초구, 관련 법령의 소관기관인 국토교통부에 대해 민원인들에 대한 네트워크카메라 철거 및 원상회복 명령을 철회하고 해당 법령의 개선이 필요하다고 권고했고, 권고는 모두 수용되어 관련 법령도 개선되었다.

이 민원의 해결과정이 언론에 보도되면서 아파트와 건물 지하주차장에 휴대폰이나 컴퓨터로 영상을 실시간으로 확인할 수 있는 네트워크카메라의 설치가 전국적으로 더욱 확대될 전망이다.

시사점

CCTV가 아닌 네트워크카메라를 설치하였더라도, 기술발전에 따라 법령에서 정한 기기와 동등 이상의 성능을 가진 기기를 사용해 특정목적을 달성할 수 있으면 관계 법령을 개선하는 등 현실을 적극 반영해야 한다.

즉, 법령을 해석함에 있어 입법취지와 기술발전 수준을 충분히 고려하여 적극적으로 해석할 필요가 있다.「주택건설기준 등에 관한 규정」이 '공동주택의 단지에 보안 및 방범시설로 폐쇄회로 텔레비전뿐만 아니라 네트워크 카메라를 설치'할 수 있도록 개정(2018. 12. 31.)됨에 따라 전국의 아파트와 건물 지하주차장에 휴대폰이나 컴퓨터로 영상을 실시간 확인할 수 있는 네트워크카메라의 설치가 가능해졌다.

공동주택에는 보안 및 방범목적을 위해 폐쇄회로텔레비전을 설치하여야 한다는「주택건설기준 등에 관한 규정」제39조(폐쇄회로텔레비전의 설치) 관련 사례임.

28. 실제 소유자들의 거주 위치와 맞지 않는 건축물대장 직권 정정

건축물대장상 공공주택 세대별 호수표시에 과실이 없어도 실제 소유현황과 다르다면 직권으로 정정해야

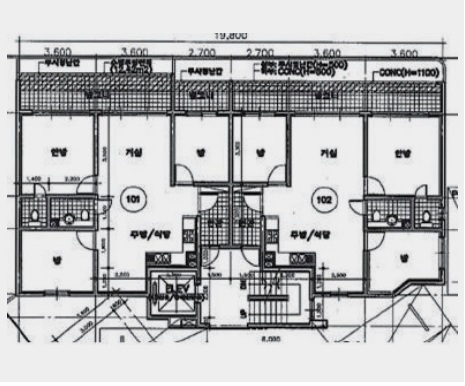
"건축할 때 호수 현판을 잘못 붙여 일어난 일입니다. 모든 세대원들이 호수 정정에 동의를 하고 있는데, 왜 불가능한지 알 수가 없습니다."

내가 살고 있는 집이 내 집이 아니라면? 앞집과 내 집이 바뀌었다면? 그런데 실제 이런 일이 현실에서 벌어졌다. 그것도 여러 세대가 관련된 일이다. 원인은 사소한 실수에서 비롯됐다. 건물을 지을 때 호수를 바꿔 달은 것이고, 이로 인해 불편이 시작되었다.

민원인은 서울특별시 도봉구에 소재 한 공동주택에 사는 주민들이다. 지상 6층, 총 17세대 중 1층~6층의 각 1호 및 2호의 소유자이다. 그런데 건축물 세대별 호수가 건축물대장(도면)상 호수의 위치와 다르게 부착돼 재산권 행사에 지장을 초래하게 됐다. 주민들은 세대별 호수를 정정해 달라고 요청했지만 거절당했다. 도봉구는 세대별 호수 정정은 소유권 변경에 해당돼 직권정정 사유가 아니라는 이유에서이다.

계속 이렇게 집이 뒤바뀐 채 살 수 없다는 민원인들. 정말 소송 외에 이를 바로잡을

방법이 없겠냐며 권익위의 문을 두드렸다.



건축물현황도(평면도)

실제현황(세대)

정정되지 않을 경우에 예상되는 혼란과 비용이 더욱 커

「건축물대장등에 관한 규칙」에는 지자체장은 건축물대장 기초자료 등을 통해 건축물대장의 기재내용에 잘못이 있거나 누락되어 있음을 발견한 경우에는 직권으로 이를 정정하거나 기재할 수 있다고 밝히고 있다.

사례를 찾아보니 흔치는 않지만 이런 경우가 민원인들이 처음은 아니었다. 서울행정심판위원회는 좌·우 호수가 바뀐 사안에 대해 단지 건축물현황도와 실제 소유자들의 거주위치가 다른 것이라면 소유권 변경이 아니므로 직권 정정해야 한다고 재결한 바가 있다.

무엇보다 각 세대별 호수 소유자들이 건축물대장의 표시변경에 전원 동의하고 있었다. 그렇다면 소유권 분쟁이 발생할 소지도 없는 것이다. 만일 직권으로 정정되지 않으면 소송으로 소유권 이전등기를 하거나 오랫동안 거주해온 주택을 서로 바꿔야 하는 등 상당한 불편과 비용이 발생할 수밖에 없다.

권익위는 주민들의 의견을 권고를 통해 도봉구에 전했고, 도봉구도 이를 수용해 건축물 대장 현황도상 호수를 변경 처리했다.

살다보면 생각지도 못한 일로 어려움을 겪을 때가 있다. 간혹은 어렵게 보였던 일이 생각보다 쉽게 풀릴 것 같았는데, 마지막에 법과 그 법을 집행하는 행정기관의 반대에 부딪히는 일도 있다. 그럴 때 모든 원망이 행정기관에 쏠리지 않도록 관심을 가지는 것이 무엇보다 필요하다.

시사점

세대별 호수 정정이 건축물대장의 직권정정 사유로 보기 어렵더라도, 등기부와 건축물대장의 소유권은 일치하는데, 단지 건축물대장 상 위치와 실소유자들의 거주위치만 다르다면 실제 현황에 맞게 건축물대장을 정정하는 등의 적극적인 조치를 고려해야 한다.

그동안 형성된 부동산 관련 법률관계와 거래사실 등을 우선 고려하고 소유권 분쟁 소지가 없다면 민원인에게 필요 이상의 불편·부담을 지우는 행위는 자중할 필요가 있다. 때문에 시간과 비용이 많이 소요되는 소송에 의한 해결보다는 건축물 대장의 직권정정으로 민원을 해소하는 것이 민원인의 부담을 최소화한다는 차원에서 바람직하다.

건축물대장 기재내용이 잘못되었거나 누락된 부분이 있으면 사실 확인 후 직권으로 정정할 수 있다고 규정한 「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」 제21조(건축물대장 기초자료의 관리 및 건축물대장의 기재내용 정정) 관련 사례임.

29. 새로운 환경규제 시행 전 철거한 김 공장의 신축 허용

새로운 환경규제로 공장신축을 제한하더라도 사전에 충분히 예고하지 않았다면 허가해야

"그런 지침이 있는 줄 알았으면 처음부터 공장을 철거하지 않았을 겁니다. 당장 공장을 운영 못하면 종업원들마저 실업자가 될 지경입니다."

회사를 운영하는 입장에서 공장 신축이나 증축은 회사의 발전을 위해 매우 중요한 일이다. 그런데 민원인은 이 때문에 회사가 문을 닫을지도 모르는 위기에 빠지고 말았다. 전남 장흥군 소재에서 공장(김 생산)을 운영하던 민원인은 노후화된 공장 일부를 신축하기 위해 철거 후 신축을 위한 건축허가 신청을 냈다. 하지만 장흥군은 환경부의 지침을 근거로 이를 거부했다. 민원인은 관련 기준을 전달받은 바도 없고, 사전에 이를 알았다면 공장을 철거하지도 않았을 거라며 당황해 했다.

사정을 살펴보니 지침은 수산물가공시설의 폐수배출시설허가 대상 여부에 관한 관계기관의 회의 결과로 나온 것이었다. 해양수산부(해수부)는 환경부의 지침이 일본 등으로 수출량이 많은 '김' 산업의 발전에 지장을 초래할 수 있다고 판단해, 김 공장의 배출수가 폐수인지 여부에 대한 검증을 진행할 예정이라고 밝힌 상황이다.

위기의 민원인을 구하기 위한 노력

오랜 관행으로 김가공 공장은 폐수배출시설설치허가(신고) 대상에 포함되지 않았다. 때문에 환경부 지침이 전달되기 전까지는 기타수질오염원 신고만으로도 김가공 공장의 운영이 가능했다.

환경부 지침은 신규 증축 등을 제한하는 강력한 규제에 해당되지만, 그 적용에 대한 유예기간을 정하지도 않았고, 이해관계자 등이 충분히 알 수 있도록 사전에 내용을 알리지도 않았다. 무엇보다 민원인이 공장을 신축하지 못할 경우, 마른김의 직접 생산이 곤란해 회사의 인지도는 하락하고, 간접생산에 따른 비용의 증가로 당장 피해가 예상되고, 종업원들까지 일자리를 잃을 수 있는 상황이었다.

권익위는 환경부가 기타수질 오염원신고로 이미 운영되고 있는 기존의 김가공 공장에 대해서는 지속적인 운영권을 보장하겠다는 입장이고, 해수부는 우리나라의 주력 수출 가공식품인 김 제조업의 발전을 위해 다양한 정책적 지원을 시행하고 있다는 점에

주목해 장흥군에 민원인이 철거한 기존의 공장규모까지는 건축을 허용하도록 권고하였고, 장흥군도 공장 신축을 허가했다.

환경보호를 위한 정부의 의지는 다양한 시책과 규제로 나타난다. 미세먼지 배출 감소, 일회용 비닐 규제, 매장 내 테이크아웃 컵 사용금지 등이 그것이다. 다만 어떤 정책이라도 사전에 이를 충분히 알리고 이해관계인이 대응할 수 있는 기회를 보장하는 것이 무엇보다 중요하다는 것을 잊지 말아야 할 것이다.

민원 해결 후 권익위로 한 통의 편지가 날아들었다. 민원인이 한자 한자 눌러쓴 손편지에 보람 그 이상의 뭉클함이 밀려들었다.

“민원을 해결해 주셔서 진심으로 감사의 말씀을 드립니다. 저의 일생을 바쳐 일궈놓은 김공장을 하루아침에 잃게 될까봐 매일 매일 힘든 하루를 보냈던 저에게 이렇게 민원을 해결해 주셔서 너무나 기쁘고 감사드립니다. 앞으로 수산업 발전에 더욱더 열심히 노력하며 살겠습니다.”

시사점

'김' 공장이 관련기관의 지침상 폐수배출시설에 해당되더라도, 관련기관의 지침은 그 내용의 경중에 비해 주민의견 청취 등의 사전절차가 미흡했고, 규제대상인지 여부가 관계기관과 이견(異見)이 있어 아직 명확하지 않다면 관련기관의 지침을 근거로 건축허가를 제한하는 것은 신중해야 한다.

또한, 행정규제는 '행정규제 법정주의' 원칙에 따라 법률에 근거를 담아 필요한 절차를 거쳐 규제를 해야 하고, 법률근거 없이 지침에 근거한 규제를 해서는 안 된다.

환경보전을 위해 필요한 경우 건축허가를 제한할 수 있다는 「건축법」 제18조(건축허가 제한) 관련 사례임.

30. 건축물 소유자 변경절차 간소화로 기업불편 해소

건축물대장의 명의가 잘못 기재되었더라도 소유권 분쟁의 소지가 없다면 직권으로 건축물 명의를 변경해야

"실수로 잘못 기재한 사항 때문에 회사 전체가 곤경에 빠졌습니다. 열심히 일하는 중소기업을 위해 선처 부탁드립니다."

사람은 살면서 누구나 실수를 저지른다. 작은 실수야 인간적으로 넘어갈 수 있지만, 그렇지 않은 경우도 있다. 민원인이 그런 경우였다. 소규모 회사를 운영하는 그는 평소 공장이 작아 작업이 원활하지 못한 것에 대한 아쉬움을 갖고 있었는데, 좋은 기회가 찾아왔다. 경제진흥원의 추천을 받아 공장 건물을 신축하면 은행으로부터 중소기업지원 융자를 받을 수 있다는 사실을 알게 된 것이다. 기대와 희망을 가지고 회사자금으로 공장 신축공사를 마치게 된 민원인. 모든 일이 수월하게 풀리는 듯 했다.

공사가 마무리된 후 부산광역시 동래구에 건물사용 신청을 했는데, 이 때 그만 실수를 하고 말았다. 별 생각 없이 신축공장 건축물대장에 건축주를 회사가 아닌 민원인 본인 명의로 기재한 것이다. 기업지원융자여서 건축주가 회사여야 했기 때문에 융자금 지원을 받지 못하게 된 민원인은 동래구에 건축주를 회사로 변경해 달라고 했으나 거부

되었다. 사용승인 이후에는 건축관계자 변경이 불가하니, 민원인 앞으로 건축물 소유권 보존등기를 한 후, 회사로 소유권이전 절차를 밟으라는 것이다.

융자금 지원이 다급한 민원인은 발등에 불이 떨어진 상황에 몰렸고, 동아줄을 잡는 심정으로 권익위를 찾았다.

원칙도 중요하지만, 타인에게 피해가 없다면 사정을 감안해야

사실을 살펴보니 공장은 회사의 자금으로 신축된 회사 소유이고 민원인이 자신에게는 소유권이 없다고 하였으니 소유권을 둘러싼 분쟁이 없는 상황이다. 실제 건축물 착공 신고 시 제출하는 공사도급계약서에도 도급인이 회사로 되어 있어 민원인이 일부러 자신의 명의로 신고했다기보다는 실수에 가까웠다.

동래구에서 말하는 대로 민원인 명의로 소유권보존등기를 한 후 다시 회사로 소유권 이전등기를 하라는 것은 시간도 많이 걸릴뿐더러 불편하고, 무엇보다 융자금 지원이 지연되어 회사운영에 큰 타격을 줄 수 있었다.

「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」 제19조 제3항은 소유권보존등기를 할 수 없는 경우 등기가 되어 있지 않다는 증명서 등이 있으면 건축물 명의변경이 가능하다고 규정하고 있다.

권익위는 민원인의 사정을 감안해 동래구에 건축명의를 회사로 변경해 줄 것을 권고했고, 동래구도 권익위 의견을 수용해 민원인이 급한 불을 끌 수 있게 됐다.

원인을 살펴보면 과정상 민원인의 실수는 분명하다. 하지만 그로 인해 타인에게 피해가

없고(소유권 분쟁이 없고), 중소기업의 명운이 걸릴 정도로 급박한 사정이 있다면, 관련 절차를 간소화하여 기업불편을 해소하는 것이 바람직해 보인다.

시사점

건축물 사용승인 후에는 직권으로 건축물 명의를 변경하는 것이 어렵더라도, 건축물의 실질적인 소유자 확인이 가능하고, 제3자와의 소유권 분쟁의 우려가 없는 경우에는 직권으로 건축물대장 명의를 변경하는 등의 조치를 적극 검토해야 한다.

즉, 시간과 비용이 많이 소요되는 소송에 의한 민원해결보다는 건축물대장의 직권 정정으로 민원을 해소하는 것이 민원인의 부담을 최소화한다는 차원에서 바람직하다.

소유권보존등기를 할 수 없는 경우에는 소유자가 변경되었음을 증명하는 서류를 첨부해 그 건축물과 관련된 기재내용의 변경을 신청할 수 있다는 「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」 제19조(건축물대장의 소유자 변경) 관련 사례임.

31. 공사비 과다 지급 관련 시공사에 대한 벌점 부과 취소

실제 시공하지 않은 공사비가 지급되었더라도 규정에 없는 벌점부과는 하지 말아야

"미시공 된 공사비를 반환했는데, 벌점 부과는 과한 처사라고 생각합니다. 재고해 주시기를 부탁드립니다."

건설사들을 대상으로 한 불이익 처분 중에는 벌점제도가 있다. 부실공사에 대한 경각심을 높이고 사고를 예방하기 위해 「건설기술진흥법」에 의해 부실공사를 한 건설업자, 건설기술자에게 벌점을 부과하는 것이다. 벌점을 받으면 입찰참가를 제한받거나 입찰참가자격 사전심사에서 불이익 등을 받는다.

다소 과도하다는 업계의 불만이 있기도 하지만, 책임 있는 안전시공을 위한 견제장치로 유지되고 있으며, 앞으로는 더욱 강화될 계획이기도 하다. 민원인의 경우 이 규정에 관련돼 벌점을 받았는데, 억울한 면이 있다며 권익위를 찾았다.

민원인은 광주광역시 동구 관내 주민센터 신축공사의 시공업체다. 계약체결 후 공사를 완료하였으나, 광주 동구의 감사에서 설계도면에는 원형거푸집이 없는데 설계 내역서에

원형거푸집에 대한 공사비가 지급된 것이 확인됐고, 원래 식재하기로 되어 있었던 수목도 식재되지 않았다고 지적됐다.

이에 미시공된 공사비를 회수당하고, 벌점까지 부과 받았다. 그러나 민원인은 설계자와 발주처에서 넘겨준 설계도면과 내역서를 그대로 받았을 뿐이라고 주장했다. 또 그 과정에서 미시공에 따른 공사비를 과다 지급받았다고 하더라도, 공사비를 회수하면 되지 관련법에 따른 벌점 부과 대상까지는 아니라며 이를 재고해 달라는 입장이었다.

하지만 광주 동구는 미시공 부분에 대해 민원인이 준공 전 감액 조치를 했어야 마땅하나, 별다른 조치 없이 준공 처리해 해당 금액(44,365,000원)을 부당 수령했다며, 관련 규정에 따라 벌점을 부과한 것으로 재고할 이유가 없다고 전해왔다.

행정처분은 그 근거가 무엇인지를 판단해야

광주 동구의 답변은 다분히 자의적인 판단으로 보였다. 모든 행정처분은 관련 처분에 대한 근거가 있어야 하기 때문이다. 특히 벌점은 부실시공이라는 전제와 이를 보완하여야 할 정도의 경중으로 구분하여 벌금을 책정, 부과해야 하기 때문에 단순히 내역서 오류의 미정산을 벌점 부과 대상으로 볼 수 있는 근거가 없었다.

하지만 좀 더 깊이 당시 건설현장의 사정을 알아보기로 했다. 민원인에 따르면, 이 공사는 약 7개월의 단기간 도심지 공사로 주변 상업시설과 이 민원 대지 북측에 인접한 아파트 주민들의 민원 등 어려운 여건 속에서 공사를 진행했다.

특히 설계 내역서에는 없었으나 반드시 시공되어야 하는 분진망 설치, 내장목공사(벽체 석고보드 추가시공), 탕비실 싱크대 등 추가 시공이 있었음에도 행여 적기 준공에

지장이 될까봐 계약금액 조정요구 없이 성실하게 공사를 수행했고, 이 과정에서 약 4천 6백만 원 정도의 추가공사비까지 부담하게 됐다.

또 철제펜스와 건물 외벽 사이 폭이 약 0.6~0.65m정도에 불과해 수목을 식재하기는 불가능했다. 그리하여 다른 장소에 식재 예정인 수목의 규격을 상향하여 식재하는 등 당초와 달리 일부 수목 사양과 수량이 변경되었다.

원형거푸집에 대해서는 준공 전 감액 설계변경 등의 절차를 이행하였어야 하나, 당시 내역항목을 세세히 검토하며 준공정산을 할 수 없었던 상황이었다. 또한 이러한 현장 여건은 당시 공사감독관도 인지하고 있었던 사항으로, 민원인이 고의로 공사비를 부당하게 편취한 것이 아니라는 판단이 섰다.

권익위는 당시 준공에 임박하여 신속히 공사를 완료하기 위해 별도의 정산절차 없이 준공하였으며, 민원인이 주장하는 추가 공사비 발생에 대하여 인지하고 있었다는 사실을 공사감독관을 통해 확인했다.

「건설기술진흥법시행령」 제87조에서 주요 부실사항은 '주요 구조부' 또는 '그 밖의 구조부'를 설계도서 및 관련 기준과 다르게 시공한 경우로서, 수목 미식재에 관한 사항은 위의 '구조부'라고 볼 수 없고 주요 부실내용에도 포함되어 있지 않았다.

또한 중요사항으로 벌점 부과의 원인이 된 원형거푸집 공사비는 내역서에 반영되어 있으나, 설계도면에는 없는 내용으로 실제로는 시공되지 않았기 때문에 '설계도서 및 관련 기준과 다르게 시공하거나 보완시공 또는 보수를 필요로 하는 부실시공'이 될 수 없었다. 설계도면에 없는 공사가 내역서에 반영되어 공사비가 증액된 것은 설계상의 오류로

엄밀히 따지자면 설계자의 잘못이어서, 광주 동구에서도 설계자에 대해 징계(견책) 조치를 한 것이 확인됐다.

여러 가지 사항을 종합해보면 설계도면에 없는 원형거푸집 미시공과 현장의 여건에 따른 수목 미식재를 이유로 「건설기술진흥법」에 따라 벌점(2점)을 부과한 것은 위법·부당해 보였다. 이에 민원인에 대한 벌점부과 처분을 취소할 것을 권고했고, 광주 동구는 벌점부과를 취소하여 민원인의 근심을 덜 수 있었다.

행정에 있어 원칙은 너무나 중요하다. 하지만 원칙이라는 대전제 때문에 속사정을 들여다보는데 소홀해서는 안 된다는 교훈을 얻을 수 있는 민원이었다.

시사점

실제 시공하지 않은 공사에 대한 대가를 지급받았더라도, 이러한 시공사의 행위가 벌점부과 대상에 명백하게 해당되지 않는다면 벌점부과는 신중해야 한다.

즉, 기업의 영업활동에 중대한 제한을 주는 벌점부과와 같은 행정처분은 반드시 법률에 근거가 있는 경우로 한정해야 한다. 또한, 불이익을 주는 행정조치의 구제 시에는 행정처분의 원인이 되는 기업의 행위가 불가피했다는 전후 사실관계를 면밀하게 파악하여 조치할 필요가 있다.

건설공사 등의 부실측정으로 인한 벌점부과를 규정한 「건설기술진흥법」 제53조 관련 사례임.

32. 불가피한 사유로 요건 미충족한 가정에 대한 출산장려금 지원

출산장려금 지급조건에 맞지 않더라도 소송 등 불가피한 사유가 있다면 지원해야

"계속 한 지역에 머물렀고, 이혼 소송 때문에 불가피한 사정이 있었습니다. 아이 양육에 도움을 주십시오."

출생률이 낮은 우리나라에서 출산장려금 제도는 각 지자체별로 조례를 두어 시행하고 있으며, 출생률 증가에 실질적인 도움이 되는 것으로 알려져 있다.

민원인의 처(妻) 甲은 오래전부터 완주군 관내에 주민등록을 두고 거주해왔다. 그러다 2016년 1월 아들을 출산하게 됐고, 이후 같은 해 10월 완주군에 출산장려금 지원을 문의했다.

하지만 완주군은 아들의 출생신고가 출생 후 6개월이 지난 시점에 이루어졌고, 甲이 2016년 8월부터 약 한 달간 거주불명자로 등록된 후 재등록되어 아들의 출생일 기준으로 1년 전부터 신청일까지 군 관내에 계속 거주하고 있었다고 보기 어렵다며 출산장려금 지원을 거부했다.

민원인은 甲에게 피치 못할 사정이 있다고 하소연했다. 甲은 전(前) 남편과 '협의이혼 의사 확인 및 (아들에 대한) 친생부인' 소송을 진행하고 있어, 곧바로 출생신고를 하지 못했던 것이다.

출산지원금의 입법취지와 목적을 고려해야

민원인의 호소가 이유가 있다고 판단해 권익위는 조사에 착수했다. 甲은 거주불명자로 등록되었던 1개월을 제외하면 약 26년간 군 관내에 주민등록을 두고 있었고, 그 1개월 동안에도 계속 거주하고 있었다. 민원인도 16년 전부터 계속 완주군에 주민등록을 두고 살고 있었다. 두 내외가 해당지역에 토착해 살고 있다고 봐도 되는 경우였다.

「모자보건사업 관련 조례」에서도 자녀의 임신·출생 등에 소요되는 경제적 부담을 경감하기 위한 시책으로 신생아가 부모 중 한 명과 주민등록을 두고 거주하면 지원할 수 있다고 규정하고 있다.

그렇다면 출산장려 분위기를 조성하기 위한 조례의 입법취지와 목적 등을 고려할 때 민원인에게 출산장려금을 지원하는 것이 타당해 보였다.

권익위의 권고에 완주군은 출산장려금을 지원했다.

자녀를 출생한 부모에게는 소중하고 값지게 쓰일 출산지원금, 일부 요건에 맞지 않았으나 그 취지에 맞게 쓰인 것은 분명하다. 민원인의 아들이 우리나라의 미래이기 때문이다.

시사점

신생아의 모(母)가 출산장려금 신청일 전에 약 1개월 정도 주소불명처리되었더라도, 전(前) 남편과의 이혼절차가 진행되고, 신생아의 친생부인(親生否認)의 소가 진행되고 있는 등 불가피한 사유가 있다면 출산장려금 지원을 적극 고려해야 한다.

즉, 출산장려금 지원대상에 해당하는지에 대해 형식적인 요건만을 검토할 것이 아니라, 출산장려금 제도의 취지와 목적을 고려하여 실질적인 지원대상에 해당하는지를 확인하여 대상자를 결정해야 할 것이다.

신생아 출생일 기준으로 1년 전부터 신청일까지 계속해서 군 관내에 주민등록을 두고 거주하고 있는 가정을 대상으로 출산장려금을 지원한다는 「모자보건사업 관련 조례」 제3조(지원대상) 관련 사례임.

33. 신청기간이 지난 화장지원금 지급

화장지원금 신청기간이 지났어도 다른 기관의 신청기간(90일)에 비해 지나치게 짧은 경우(30일)에는 지원해야

"경황이 없어 이런 제도가 있는 줄도 몰랐습니다. 화장을 할 때 지원금 제도에 대한 안내도 듣지 못했고요."

예고 없이 가족을 떠나보내는 충격은 말로 다할 수 없는 아픔이다. 그 가족이 눈에 넣어도 아프지 않은 자식이라면, 더 이상 무슨 말을 할 수 있을까. 민원인은 갑작스레 어린 딸을 가슴에 묻어야 했다. 정신이 없는 와중에 화장하고 사망신고를 한 지 약 3개월 후, 미처 몰랐던 화장지원금 제도가 있음을 알게 됐고 그때서야 신청을 하게 됐다.

하지만 안성시로부터 지급이 안 된다는 답변을 받았다. 안성시의 「화장 지원금 지급 조례」 상 지원금 신청기간(화장일로부터 30일 이내)이 지났고, 유사한 타 민원과의 형평성 문제로 수용이 불가하다는 답변이었다. 하지만 민원인은 제도에 대한 안내를 전혀 듣지 못했다며 권익위의 문을 두드리게 됐다.

짧은 신청기간이었던 점을 감안해, 지원금을 지급해야

가슴 아픈 사연이었다. 민원인에게 조의를 표하고 직접 안성시에 방문해 조사를 벌였다. 민원인은 2006년 안성시에 전입하여 현재까지 주민등록을 두고 계속 거주하고 있었다.

사망자인 민원인의 딸도 출생 후 사망 시까지 안성시에 함께 거주하고 있었다. 화장지원금 지급 대상 조건은 충족되는 상황이었다.

역시 화장지원금 지급 신청서를 화장일로부터 30일 이내에 제출해야 한다고 되어 있는 「화장지원금 지급 조례」 제5조가 문제였다.

먼저 민원인이 화장지원금 지원제도가 있는 것을 몰랐다는 진술이 와 닿았다. 사망신고를 할 때에도 담당자로부터 관련 제도에 대한 설명을 듣지 못했다고 했다. 관련 분야에서 일하는 사람이면 알 수 있겠지만, 그렇지 않다면 쉽게 알 수 있는 제도는 아니다. 더욱이 가족 중 누군가가 사망할 것이라는 것을 누가 미리 알겠는가. 얼마간은 당혹감과 슬픔에 잠겨 있을 것이 분명하다.

화장시설

이에 다른 지자체의 조례들을 살펴봤다. 그러자 상당수의 다른 지자체에서는 90일 이상의 신청기간을 두고 있는 것이 확인됐다. 다른 지자체들에 비해 안성시의 신청기간이 지나치게 짧았다. 예산의 출처를 감안하더라도 형평성에 어긋날 수 있는 사안이다.

권익위는 민원인에게 화장지원금을 지급해줄 것을 안성시에 권고했고, 안성시도 이를 수용해 지원금을 지급했다.

민원이 발생해서 문제를 해결하려고 할 때에 해당 제도의 성격과 취지에 답이 있는 경우가 생각보다 많다. 화장지원금 제도가 바로 그런 경우이다.

시사점

화장일로부터 30일이 지나 화장지원금을 신청하였더라도, 해당 지자체의 조례가 다른 지자체의 신청기간(90일 또는 180일)과 비교해 지나치게 짧고, 가족(딸)의 사망으로 인한 애도기간을 고려한다면 신청기간 30일을 경과했더라도 화장지원금을 지원하는 방안을 적극 검토해야 한다.

권익위는 국민이 화장지원금(장려금) 제도가 있다는 것을 알지 못해 신청을 못하거나 신청기간 경과로 지원받지 못하는 사례가 빈발하는 문제점을 근본적으로 해소하기 위해 2018년 보건복지부에 사망신고 시 화장지원금(장려금) 제도를 의무적으로 안내하고, 신청기간을 최소 6개월 이상으로 규정하는 내용의 제도개선을 권고하였고, 보건복지부도 권고를 수용하여 화장지원금 제도 안내, 신청기간 완화 등 개선절차를 진행하고 있다.

정책집행 단계에서 각종 정책과 규제에 대한 홍보 부족으로 수혜대상임에도 혜택을 받지 못하거나 규제 위반에 따른 제재를 받게 되는 경우가 비일비재하다. 때문에 각종 정책과 규제를 시행할 때 수혜 · 규제 대상(집단)별로 문자메시지 · SNS 등을 활용한 맞춤형 홍보를 적극 추진하여 민원발생 소지를 사전에 차단해야 할 필요가 있다.

화장일로부터 30일 이내에 화장지원금을 신청해야 한다는 안성시의 「화장지원금 지급 조례」 제5조(신청방법) 관련 사례임.

34. 행정에 대한 신뢰보호는 조례개정으로 인한 사정변경보다 중요

조례개정으로 사정이 변경되었더라도 변경 전에 추진한 사업에 대해서는 영업허가 해야

"영업 가능 여부를 물었을 때 분명히 괜찮다고 했습니다. 그 말을 믿고 임대계약과 시설투자로 쏟아 부은 비용을 생각하면 너무 큰 손해를 입게 됐습니다."

민원인은 약 4m 너비의 도로에 접한 서울특별시 동대문구 관내 지상 1층에서 식육포장처리업을 하려고 했다. 영업허가가 가능한지 동대문구의 인·허가 담당자에게 상담을 했고, 가능하다는 답변을 듣고 신용보증을 받아 임대차 계약을 하고 1억 5천만 원이 넘는 금액을 투자하여 설비를 갖췄다.

이후 영업허가 신청을 하자, 그 사이 조례가 개정되어 제조업은 너비 12m 이상의 도로에 접한 경우에만 허가할 수 있다며 신청이 반려되었다. 동대문구는 상담할 당시에는 영업허가가 가능했으나 약 한달 사이에 조례가 개정되어 어쩔 수 없다는 입장이었다.

민원인 입장에서는 마른하늘에 날벼락이었다. 분명 동대문구에 확인을 하고 시작한 일이었는데도 틀어질 수 있다니 믿을 수 없었다. 정말 구제받을 수 있는 방법이 없을까?

행정청을 신뢰해 한 행위에 대해서는 보호받아야

「축산물 위생관리법」 제30조 및 시행규칙 제29조에 따르면 영업허가를 위해서는 장소 및 시설설비를 갖춘 후 허가 신청을 하도록 하고 있었다. 관련 법령대로 건축물 임차와 시설설비투자를 진행한 후에 허가를 신청할 수밖에 없었기 때문에 민원인은 돌다리도 두드려 보고 건너자는 심정으로 동대문구의 허가 담당자와 허가 가능 여부를 상담했다. 그리고 상담결과를 믿고 건축물을 임대하고 시설설비투자를 완료했다. 그런데 영업허가를 받을 수 없게 된 것이다. 그대로 영업허가를 받지 못할 경우 건축물 임차료, 시설투자 금액, 중소기업진흥공단 대출이자 등 민원인에게 돌아갈 피해가 어마어마했다.

이 민원 건축물 외부 전경

이 민원 건축물 내부 투자시설

대법원은 행정청의 공적 견해의 표명에 따라 행정청을 신뢰하여 한 행위는 보호받아야 한다고 판시하고 있다.

해당 조례의 소관기관인 서울특별시는 민원인의 영업허가 신청의 경우 구제받을 필요가 있다는 입장을 밝혀 민원인을 도왔다. 권익위는 민원인에 대한 영업허가 반려를 재검토

할 것을 동대문구에 적극 권고했다. 동대문구도 권익위 권고를 수용하고 민원인에게 영업허가를 내주었다.

관계 행정기관을 믿고 시작한 일은 관계 행정기관이 책임져 주는 것이 합당하다고 생각한다. 대법원 판례가 말하는 바가 바로 그것이다.

시사점

개정된 조례에 의해 영업허가가 곤란한 지역이더라도, 조례개정 전 인·허가 담당자에게 영업행위가 가능하다는 답변을 듣고 건물임대와 설비투자를 진행하였다면, 조례를 통해 얻게 될 공익과 행정청을 신뢰하여 입게 될 개인의 피해를 비교해 구제 필요성이 인정된다면 적극 허가하여야 한다.

법령이나 조례를 개정할 때에는 경과규정을 두어 종전 규정을 근거로 추진한 사업은 보호되어야 한다. 사업추진은 장소마련, 시설·설비 확충, 허가신청 등 일련의 과정을 거친다. 종전 규정을 근거로 이미 사업추진의 상당한 과정이 진행되고 단지 허가신청만 조례 개정 후에 했다는 이유로 불허하는 것은 적절치 않으며, 행정기관을 신뢰하여 추진한 사업은 적극 보호되어야 한다.

가공 등을 위한 시설은 너비 12미터 이상인 도로에 접한 대지에 건축하는 것에 한해 영업허가를 할 수 있다는 「서울특별시 건축허가 조례」 제28조 (제2종일반주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물) 관련 사례임.

35. 산업단지 입주자격 있는 회사의 입주 관련 서류보완 기회의 제공

서류가 미비하더라도 산업단지 입주자격이 있으면 입주신청기회 부여해야

"인감도장 날인이 누락되었을 뿐입니다. 중소기업에게 희망을 주시는 차원에서라도 보완할 기회를 주시기 바랍니다."

모집을 함에 있어 자격 등을 따질 때 절차와 증명은 매우 중요하다. 준비되어야 할 여러 서류와 증명서 등은 지원하고자 하는 개인이나 단체를 보증·신뢰할 수 있는 안전장치이자, 공정한 심사를 위한 필수조건이 되기 때문이다.

하지만 모든 사안에는 예외가 있다. 이로 인해 함께 지원한 타인이나 다른 단체에게 명백하게 불이익을 주지 않는다면, 때로는 예외적용을 재고해 볼 여지가 있는 것이다.

민원인은 중소기업체를 운영하고 있었다. 금형제조업체로 수출이 증가하여 새로운 공장 부지를 알아보던 중 인천광역시 계양구가 개발하는 산업단지에 입주가 가능하다는 희소식을 듣게 되었다.

이에 자금을 융통해 입주신청을 했는데, 현재 민원인 회사가 소재하는 지자체에서는

법적 서류가 아니라는 사유로 산업단지 입주자격이 있음을 확인해 주는 사실확인서 직인 날인을 거부했고, 법인 인감도장 날인도 누락이 됐다. 민원인은 이를 보완하고자 했으나, 신청접수 마감일 이후 봉인된 상태로 이관된 서류는 어떠한 경우라도 보정이 불가하다는 이유로 접수를 거부당했다.

결국 민원인의 회사는 산업단지 입주 적격대상이었음에도 불구하고, 서류미비로 탈락해 공장부지 이전 계획을 전면 백지화하고 다른 부지를 알아봐야 하는 등 금전적·시간적 손해가 막대한 상황이 되었다.

절차적 실수보다는, 모집요강의 핵심을 우선시해야

구체적 사실을 확인해보니 민원과 관련된 중소기업 전용단지에 분양(입주)을 신청한 업체는 민원인 포함 2개 업체였다. 심의위원회 심의결과 나머지 1개 업체는 개업일이 2011. 6. 8.로 자격 요건인 2010. 2. 6. 이전기업이 아니어서 부적합 판정을 받았다. 민원인은 평가점수 64점을 받아 40점 이상으로 우선 분양(입주)받을 수 있는 대상으로 평가 받았으나, 서류미비로 최종 탈락이 결정된 상황이었다.

즉 민원인의 회사는 함께 지원한 타 회사와 달리 자격요건 심사에서는 적합판정을 받은 것이다.

「개발제한구역의 조정을 위한 도시관리계획 변경안 수립 지침」에 따라 전국의 개발제한구역에 소재하는 중소기업에 문호를 개방하고 해당 기업에게 분양우선권을 주어서 개발제한구역 보전을 도모하고자 하는 것이 이 분양사업의 취지다.

그렇다면 민원인의 회사가 개발제한구역에 소재하는 적격기업인지 여부가 분양(입주)

심사의 핵심인 것이다. 또 현재 소재지의 지자체에서 분양(입주) 신청 마감전인 2015. 12. 24일에 민원인이 적격기업임을 확인하는 사실확인서의 직인에 갈음하는 공적 인증을 해준 점도 감안해야 했다.

절차상 하자가 있으나 민원인의 회사가 사업 취지에 가장 적합한 기업임에는 틀림없고, 함께 지원한 타 회사에 피해를 입히는 일이 없다면 사정을 감안해야 한다고 권익위는 판단했다.

이에 절차상 하자를 만회할 기회를 부여하는 것이 바람직하다는 권고를 전했고, 계양구도 입주심의위원회를 다시 개최해 결국 민원인 회사에 분양 자격을 부여했다.

시사점

분양(입주) 신청자가 특정시기에 개발제한구역에 소재하는 중소기업인지 여부가 분양(입주) 심사의 핵심이므로 산업단지 입주자격이 있다면 법 취지를 고려해 대상자를 적극 선정하는 것이 바람직하다.

기한 내 서류를 제출하였으나 그 중 일부서류에 미비점이 있다면 민원인에게 보완할 기회를 주어야 한다. 서류의 보완 없이 신청서류 자체를 반려하는 것은 소극행정의 한 형태로 볼 수 있다.

개발제한구역을 해제하고 산업단지를 조성하는 경우 전국의 개발제한구역에 소재하는 중소기업에게 분양우선권을 제공해 제한구역의 보전을 도모하려는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조의3(도시첨단산업단지의 지정특례) 관련 사례임.

36. 누락된 창고에 대한 공장등록대장 정정

공장등록사항이 누락되었어도 20년 이상 사용된 창고는 현황에 맞게 정정해야

"오랫동안 정상적으로 사용해 온 공장창고인데 이제 와서 공장시설로 인정할 수 없다고 하니 참 답답합니다."

1994년 건축허가와 사용승인을 받아 20년 넘게 공장의 창고로 사용해오던 건물을 공장시설로 등록할 수 없다니…. 도대체 무슨 일이 있었던 것일까?

A화학은 1986년 화학 공장 설립 허가를 받아 운영하였고, 4년 뒤인 1990년에는 기존 공장부지와 연접한 토지를 매수해 창고를 건축한 후 사용승인을 받았다.

그리고 민원인은 1995년 A화학을 인수해 공장부지와 창고를 모두 양도받았다. 이후 수년 간 화학 공장을 운영해오던 민원인은 최근에 창고와 창고부지만 공장시설등록이 되어 있지 않은 사실을 알게 되어 공장등록을 추가로 신청했으나, 오산시는 신청을 반려했다.

그 이유에 대해 오산시는 해당 부지의 경우 자연녹지지역으로 화학 관련 업종의 공장을

신축하거나 증설할 수 없기 때문이라고 밝혔다.

공장의 부대시설로 사용 중인 토지와 건축물이라면. 현황에 맞게 등록하는 것이 합당

그렇다면 1986년에는 어떻게 화학 공장이 허가될 수 있었을까? 권익위 조사 결과, 당시 해당 부지는 현재와 달리 개간촉진지역이었으며, 창고가 신축된 1990년에도 관리지역이었으므로 화학 공장의 신축이나 증축에 아무런 문제가 없었기 때문이었다.

심지어 2013년에는 오산시가 별도의 공장증설 승인 없이도 이 토지를 기존 공장부지와 합필해 준 사실이 확인되었다.

이 민원 토지 및 이 민원 건축물 현황

이를 종합하면, A화학이 신축한 창고는 당시 법령에 따라 합법적으로 건축되었고, 등록 신청서만 제출하였다면 공장으로 인정되는데 아무런 문제가 없었음에도 불구하고, 지금에 와서 이를 시정하려고 하니 현행 법령상 장애를 만난 것이었다.

사정이 그러하다면 환경문제 등 현저히 공익에 반하거나 심각한 피해를 유발하지 않는 이상, 사용 중인 토지와 건축물을 현황에 맞게 인정하는 것이 합당하다는 결론에 이르렀다.

이에 오산시에 민원 토지 및 건축물이 공장등록이 될 수 있도록 정정할 것을 권고했다. 시 역시 민원인의 호소와 권익위의 의견에 긍정적으로 응답하였고, 민원은 해결되었다.

법령은 누구에게나 평등하고 동등하게 적용되어야 한다. 하지만 법령을 문언적으로만 적용하면 뜻하지 않은 문제가 생길 수도 있다. 때로는 법령의 취지는 물론, 현실과 현황, 그러한 사정이 발생하게 된 전후배경 등을 모두 고려해 적극적으로 해석·적용하는 것이 필요하다.

시사점

전(前) 공장주가 공장의 부대시설로 창고를 설치하고 그 사실을 신고하지 않았더라도, 설치 당시 법률로는 부대시설로 창고등록이 가능했고, 공장의 창고로 계속 사용하는 상황에서 창고와 해당부지를 공장등록하는 것이 환경 등 공익에 심각한 피해를 가져오지 않는다면, 창고를 철거하는 것보다 건축물 현황에 맞게 등록사항을 정정하는 것을 적극 검토할 필요가 있다.

과거에는 적법하게 가능하였으나 신고누락으로 현재 위법하게 된 사안에 대해서 현재의 잣대로만 일률적으로 판단하지 말고 전후사정과 주어진 여건을 충분히 고려하여 고충해소 방안을 적극 강구할 필요가 있다.

공장등록대장에 등록하기 전 공장설치 완료를 신고해야 한다는 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제15조(공장설립 등의 완료신고) 관련 사례임.

37. 축사악취 해소방안 마련

합법적인 축사라 할지라도 악취로 주민의 일상생활이 곤란하다면 해소방안 마련해야

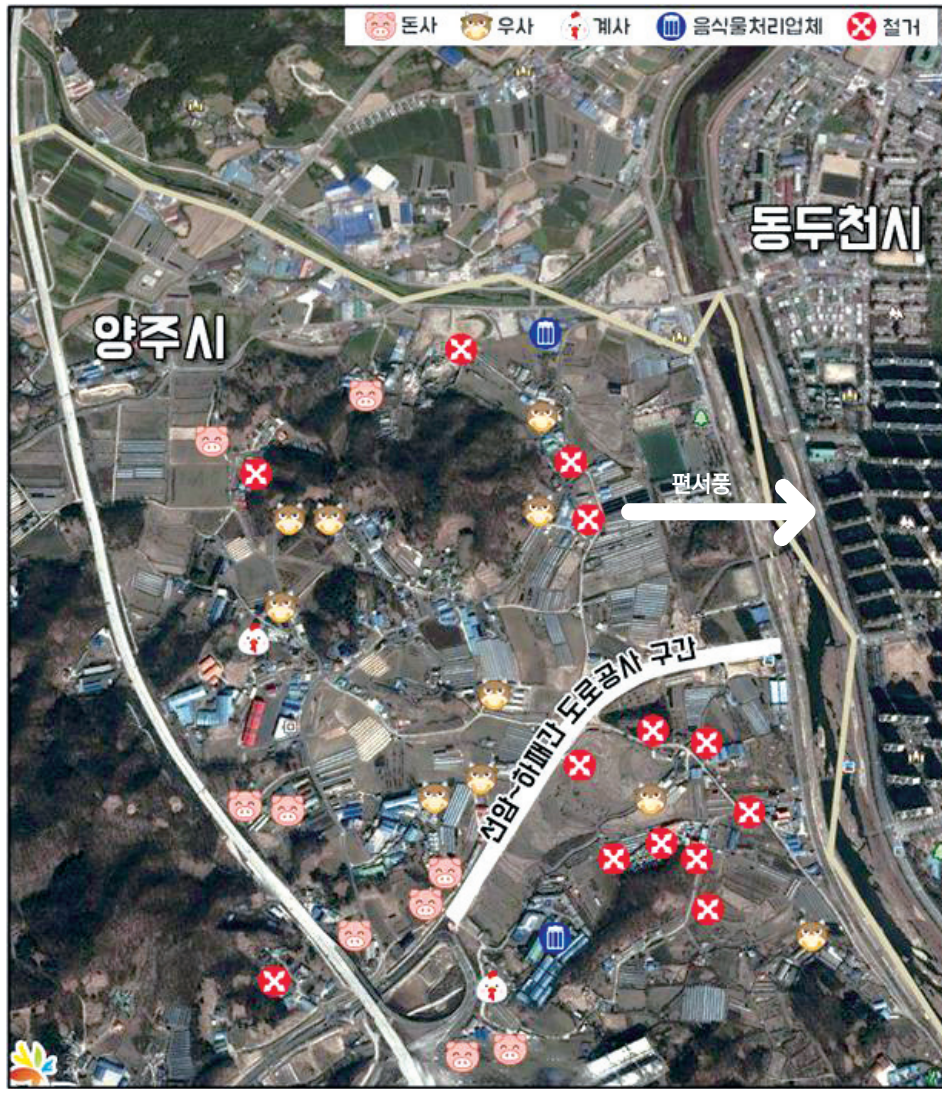
"축사 악취 때문에 도저히 살기가 힘듭니다. 일상생활이 어려울 지경이니, 제발 정상적으로 살아갈 수 있도록 대책을 마련해 주세요."

2017년 한 해 국민신문고에 접수된 축사악취로 인한 민원은 전국 595개소 약 1,500건에 달한다. 그만큼 축사로 인한 악취 문제는 전국적으로 심각하고, 정부차원의 종합대책이 필요한 수준에 이르렀다.

그 중 경기도 동두천시에 소재하는 생연동, 송내동의 악취는 매우 심각하다. 이 지역은 2001년~2003년에 조성된 신도시로 약 11,000세대에 30,000여명이 거주하고 있다. 아파트 단지로 구성된 이 지역은 신시가지에서 흔히 볼 수 있는 깔끔한 풍경 그대로지만, 유달리 특이한 점은 각 가정의 창문들은 모두 굳게 닫혀 있다는 것이다. 심지어 한여름에 에어컨 없는 집도 창문을 열지 않고, 학생들은 마스크를 쓰고 등·하교를 한다. 참기 힘든 축사 악취 때문이다.

이 지역은 하천을 사이에 두고 돈사와 우사 등이 산재해 있는 경기도 양주시와 접해 있어, 2003년부터 입주한 주민들은 악취문제를 해결해 달라며 동두천시와 양주시에

민원을 제기했다. 그 결과, 경기도·동두천시·양주시(관계기관)는 이 지역의 악취 문제 해결을 위해 2012년 약 56억을 들여 축사 11곳을 폐업보상하고, 하천을 정비하는 등의 노력을 기울이기도 하였다.



악취피해 분석도(축종별 축사 위치도)

하지만 신시가지 주민들은 축사의 노후화 등으로 편서풍이 불어올 때나 새벽녘에는 여전히 악취에 시달리고 있고, 이러한 악취 때문에 이 지역을 떠나는 주민이 늘어나면서 절박한 심정으로 문제를 해결해 달라고 권익위에 호소해왔다.

적극 중재로 악취제거의 첫발을 떼다

권익위는 악취제거를 위해 관계기관이 한마음 한뜻으로 서로 손을 맞잡도록 중재를 시작하였다. 어느 한 쪽의 편을 일방적으로 들기 어려운 사안이었다. 악취 발생지역과 피해지역은 행정구역이 서로 달랐고, 축사를 운영하는 입장에서는 사유재산 침해가 될 수도 있었지만 생존권을 위협받는 민원인들의 심정을 감안해 최선의 결과를 이끌어 낼 필요성이 있었다.

쉽지 않은 문제지만 권익위는 이를 해결하기 위해 전문기관(한국환경공단)·관계기관과 함께 다방면으로 노력했다. 수차례의 실무협의와 현장조사를 거치고 주민들과 관계기관의 입장을 조율해서 최종적으로 조정안에 대한 합의를 이끌어 냈다.

조정안에 따라 축사 중 악취가 심하고 폐업 보상을 원하는 돈사에 대해 순차적으로 폐업 보상을 추진하기로 했다. 또 추가로 폐업보상을 원하는 축사가 있을 경우 관계기관 간 협의된 보상 비율에 따라 추가 예산을 지원할 계획을 세웠다.

또한 협의보상에 응하지 않은 축사의 경우 악취를 줄이고 환경오염을 방지하기 위해 악취저감제와 미생물제제 보급 등 기술·재정적 지원을 하기로 했다. 동시에 지속적인 악취모니터링 및 합동단속으로 가축분뇨를 야외에 무단으로 쌓아놓거나 농경지에 임의로 살포하지 않는지 살피기로 했다. 또한 전문기관을 통해 축사 경영주의 악취 저감 요청이 있을 때는 해당 축사에 맞는 기술을 지원하기로 결정했다.

물론 이를 통해 악취 문제가 완전히 해결됐다고는 할 수 없다. 그러나 지속적으로 문제 해결을 위한 첫 발걸음을 내디뎠다는 점과 주민들의 불편해소를 위해 관계기관들이 서로 협업하여 내 일처럼 노력하였다는 점에서 큰 의미를 둘 수 있다.

시사점

축사와 주거지역이 행정구역을 달리하고 환경법 등 관련 규정에 적합한 축사시설이라도, 주변 지자체 주민들이 축사악취로 일상생활이 곤란하고 이로 인한 피해가 심각하다면, 인접 지자체 등 관계기관과 협의를 통해 대책을 적극 마련해야 한다.

정부는 국민의 환경권 보장을 위해 적극 노력할 의무가 있다. 이 민원 사례를 계기로 권익위는 전국적인 축사악취 실태조사를 실시하여 전국 595개 축사시설에 대해 축사 폐업·이전, 축사 밀폐 등 시설개선. 미생물(EM)제 살포 등 악취억제제 사용과 축사 청소 등 행정지도를 내용으로 한 개선방안을 마련하여 경기도 등 17개 지자체에 권고(2018년 10월)하였다. 이에 각 지자체에서는 2019년 상반기 중에 대부분의 개선 방안을 이행하겠다는 의견을 제출하였다.

가축분뇨 현황 파악과 악취방지시책 지원에 관한 국가 등의 책무를 규정한 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 제3조(국가·지방자치단체·축산업자의 책무), 「악취방지법」 제3조(국가·지방자치단체 및 국민의 책무) 관련 사례임.

38. 재개발로 수몰위기에 몰린 농경지 경작자에 대한 생계대책 마련

지자체 소유의 땅에서 농사를 짓고 있더라도 수몰위기에 몰렸다면 대책을 마련 해야

"비가 오기만 하면 물에 잠길까봐 조마조마한 마음이 듭니다. 안전하게 농작물을 경작할 수 있도록 대책을 세워 주십시오."

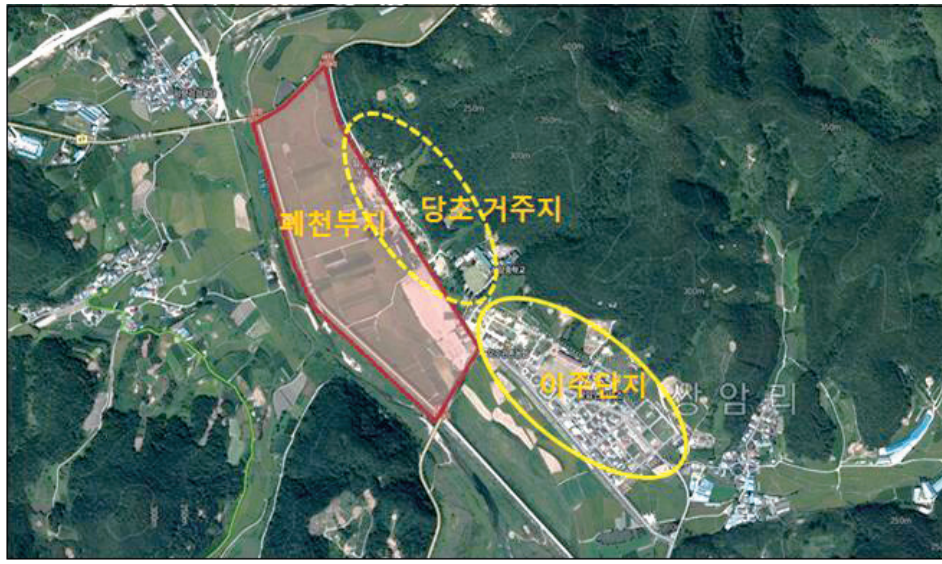
1965년 준공된 섬진강댐은 국내 최초의 다목적 댐으로 인접한 5개 시(市)·군(郡)에 1일 9만여 톤의 생활용수를 공급하며 중요한 역할을 해왔다. 하지만 빛이 있으면 그늘이 있는 법. 댐 건설로 인해 주변 수몰민들은 생계터전을 잃고, 두 차례나 이주하는 등 적지 않은 고생을 이어왔다.

특히 댐 준공 당시 관계기관의 측량 착오로 인해 이주민들은 상시 만수위 0.7m 이하 지역에 거주하게 됐고, 이주 정착지 조성이 지연되는 바람에 1969년에는 주택 97세대가 수몰돼 700여명의 이재민이 발생하기도 했다.

이에 따라 한국수자원공사(공사)와 전라북도는 수몰구역 내 거주민 이주를 통해 댐 운영을 정상화하고, 홍수조절과 용수확보 등 다목적댐 본래의 기능을 회복하기 위해

2005년부터 섬진강댐 재개발사업을 추진해왔다.

하지만 수몰민들은 2011년 임시 거주지에서 댐 상류지역 이주단지로 이전해 생계를 위한 특용작물 재배단지 조성을 추진해 왔는데, 댐 재개발사업으로 인해 농경지마저도 계획 홍수위보다 낮아지게 될 위험이 커졌으니 농경지가 물에 잠기지 않도록 흙을 쌓아 달라는 민원을 권익위에 제기했다.



항공사진

적지 않은 비용이 들지만, 민원인들에게 다시 아픔을 줄 수 없기에

사연을 접하고 나니 민원인들의 입장이 이해됐다. 원래 거주하던 곳을 떠나 이제 막 정착을 하려는데, 다시 물 때문에 공포에 떨게 놔 둘 수는 없었다. 이에 권익위는 여러 차례 현장을 방문했고, 민원인들의 입장에 귀를 기울였다. 그리고 이 문제를 해결할 수 있는 여러 관계기관들과 10여 차례에 걸친 조율 끝에 '농작물을 안전하게 재배할 수 있도록 농경지를 성토' 하는 내용 등을 골자로 한 합의점을 도출했다.

중재안을 통해 공사는 수몰민들이 경작하던 농경지를 댐 재개발사업에서 제외하는 내용으로 댐건설 기본계획을 변경하고, 임실군은 농경지의 매입과 성토에 소요되는 비용을 확보하기로 했다. 전라북도는 농경지를 임실군에 매각하고, 국토교통부는 댐건설기본계획과 실시계획 승인절차를 이행하기로 합의했다.

여기에 드는 비용은 향후 총 75억 원 가량으로 예상됐다. 분명 적지 않은 금액이지만, 그만큼 모진 세월동안 고충을 참아낸 민원인들을 위해서는 결코 아깝지 않은 비용이라 생각한다. 민원인들이 다시는 삶의 터전을 옮기는 일 없이, 행복한 삶을 누린다면 그보다 기쁜 일은 없을 것이다.

시사점

댐 건설로 1차 수몰된 지역주민의 생계를 위해 조성한 농지가 관계 행정기관의 소유라고 하더라도, 해당 농경지가 측량착오로 2차로 수몰될 위험에 처해 있다면 농작물을 안전하게 경작할 수 있도록 성토 등의 재해방지와 생계대책을 적극 마련해야 한다.

즉, 국민의 안전이나 생계와 직결된 보상대책을 수립하면서 예산 등의 사유로 형식적인 이주대책을 수립해서는 안 되고, 주민이 안전하고 실질적인 생계유지가 가능한지에 대해 면밀하게 검토해야 한다. 특히, 행정기관의 귀책사유(측량오류 등)로 인해 국민의 안전과 생계에 심각한 위협이 우려된다면 정부의 책임 있는 대책마련이 요구된다.

댐건설기본계획과 폐천부지 관리를 규정한 「댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률」 제7조(기본계획)와 「하천법」 제84조(폐천부지 등의 관리) 관련 사례임.

39. 고의성 없는 환경영향평가 일부 누락에 대한 분리 평가

환경영향평가가 일부 누락되었어도 고의성이 없다면 이행되지 않은 부분에 대해서만 평가해야

"공사를 중지시킬 것이 아니라, 누락된 사항만 환경영향평가를 받는 것이 효율적이라고 생각합니다. 이런 사정을 헤아려 주십시오."

환경영향평가의 중요성을 모르는 이는 없을 것이다. 사업 시행이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경에 해로운 영향을 미치는 요인을 제거하거나 줄일 수 있는 방안을 수립하기 위해 반드시 거쳐야 할 일이다.

민원인은 충북 진천군 관내에서 611,283㎡ 규모의 산업단지 조성사업을 추진하던 중 토석채취 면적이 98,272㎡에서 320,700㎡로 증가했음에도 관련 환경영향평가를 이행하지 않았다는 이유로 충청북도와 진천군으로부터 공사중지 명령을 받았다. 지금까지 추진하던 공사를 원상복구한 후 처음부터 다시 시공해야 한다. 하지만, 그럴 경우 입주지연으로 입주예정인 기업이 도산하고 3,500여 개의 일자리가 사라질 수도 있는 상황이었다.

민원인은 사업의 신속하고 원활한 추진을 위해 토석채취 관련 환경영향평가 절차를 효율화해 달라는, 즉 이미 완료한 환경영향평가에서 누락된 사항만 환경영향평가를 받을 수 있도록 해 달라고 요청했다. 그러나 충청북도와 진천군은 「환경영향평가법」상 산단조성공사 시 부수적 '토석채취공사'는 면적이 10만㎡ 이상일 때 분리하여 평가를 받도록 되어 있으나 평가를 누락했기 때문에 곤란하다고 답변했다.

국가와 지역이 손을 맞잡은 사업, 유연한 판단이 필요해

권익위는 민원 해결을 위해 관련 자료와 유사사례 등을 검토했고, 민원인, 관계기관, 참고인 등이 참석하는 현장조사를 거쳐 해결방안에 대한 협의 등을 실시했다.

환경부는 이 민원과 유사한 사건에 대해 '이미 산업단지에 대한 환경영향평가가 완료됐고, 동일 사업부지 내에서 토석채취허가를 득하고자 한다면 별도로 환경영향평가 협의는 득하지 않아도 되고, 산업단지 변경협의 시 동 내용을 포함하여 실시하면 된다."라고 유권해석 한 바 있었다.

그리고 민원인은 사업에 대해 1년여에 걸친 환경영향평가 절차를 거쳤고 해당 평가서에 절토량, 성토량, 반출량 등 토석채취 관련 제반사항을 기재했으며, 토석채취로 인한 부가적 수익은 조성원가에 반영토록 되어있는 등 토석채취 관련 환경영향평가의 고의적 누락에 대한 개연성이 없는 점이 확인됐다.

한편 민원과 관련된 산업단지 조성사업은 중앙정부와 지방자치단체가 국비 137억 원을 투입해 진입로를 개설하는 등 국가와 지역의 필요에 의해 계획된 사업이었다. 이로 인한 일자리 창출 효과는 약 3천 5백 개로 현재 12개 기업의 입주의향서가 제출돼 사실상 입주가 확정된 상태였다. 국가경제 성장과 지역 균형발전 등 공익적 목표의 달성을 위해 요구되는 상황 등을 종합적으로 고려할 때 민원을 보다 유연하게 검토할 필요가 있었다.

그렇다면 환경을 해치지 않는 범위에서 지역발전을 위한 사업에 힘을 실어주는 것이 필요하다고 판단했고, 여러 차례 현장조사와 관계기관 협의를 거쳐 조정안을 마련했다. 조정안에 따라 충청북도는 민원 사업이 원활하게 추진될 수 있도록 이미 실시한

산업단지 전경

토석채취 공사 현장

분야를 제외하고 환경영향평가를 받을 수 있도록 했고, 진천군은 토석채취 부분에 대한 환경영향평가 등 필요한 절차를 이행하기로 했다.

비록 쉽지 않았지만 법과 제도의 안정성을 해치지 않으면서 원활한 기업활동을 지원할 수 있는 유연하고 합리적인 해결책을 찾아 국정 최우선 과제인 일자리 창출에 기여한 사례였다.

시사점

산업단지 조성과정에 환경영향평가 내용을 벗어난 토석채취(면적증가)가 발생했더라도, 평가누락에 대한 고의성이 없고, 산업단지에 대한 환경영향평가 완료 후 토석채취에 대한 별도의 환경영향평가 협의는 필요하지 않다는 관계기관의 의견이 있었음을 고려하여,

환경영향평가 취지와 목적에 부합하는 범위에서 모든 이해관계자가 WIN-WIN할 수 있는 유연하고 합리적인 방안을 모색하여 일자리 창출에 기여하는 기업들의 피해를 최소화하는 것이 바람직하다.

환경영향평가의 대상(토석채취)을 규정한 「환경영향평가법」 제22조(환경영향평가의 대상) 관련 사례임.

40. 무등록 재래시장 노상에 상수도 설치로 재래시장 활성화

무등록 재래시장이더라도 활성화 하는 것이 공익에 부합하다면 편의시설을 적극 제공해야

"많은 지역민들이 이용하는 전통시장입니다. 보다 위생적으로 영업하기 위해서는 수돗물 공급이 꼭 필요합니다."

이웃 간 정이 메말라가는 사회에서 재래시장은 지역사회 공동체 생활의 중심이다. 고객 간 정보 교류를 통해 지역사회 서민들의 소비와 소통을 돕고, 특히 중·장년 서민들의 대표적인 소비와 놀이, 소통공간으로 자리매김을 하고 있는 소중한 공간이다. 때문에 각 지자체들은 재래시장과 전통시장 활성화에 많은 공을 들이고 있다.

서울특별시 양천구 소재 시장 역시 재래시장이다. 30여 년 전부터 형성 돼 많은 지역민이 이용하고 있으며 생선, 야채, 간이음식 등을 주로 판매한다. 다만 전기와 가스 시설은 있으나, 수도시설이 없어 큰 불편을 겪고 있는 실정이었다.

때문에 상인들은 청결과 편의를 위해 상수도 설치를 지속적으로 요구해 왔다. 이에 서울

특별시(서울시)는 무허가 건축물로 된 시장이기에, 양천구에서 도로점용허가를 해야만 상수도 설치가 가능하다는 입장이었다. 하지만 양천구는 점포주 동의를 받은 후에야 도로점용허가를 검토할 수 있다고 했다. 매일매일 영업을 해야 하는 상인들 입장에서는 빠른 조처가 간절한 상황이었다.

지역대표 상권이라면, 활성화해야

민원을 살펴보니 노점형태의 무등록 시장이지만, 형성된 지 30년 이상 되어 지역의 상권으로 자리 잡은 곳이었다. 그간 양천구에서도 시장 상권 활성화 등을 위해 상당 금액의 예산을 지원하여 지붕을 개량해줬고, 2012년부터는 매년 추석맞이 이벤트 행사까지 지원하고 있었다.

이런 점을 미뤄보면 단순히 무등록시장이라기 보다는, 지역민 삶 속에 깊이 자리하고 있는 전통시장의 역할을 하고 있는 셈이다. 그렇다면 기존의 지원을 확대·지속할 필요가 있었다.

물론 기본적으로 도로점용허가를 받지 않은 무허가 건축물에 대한 상수도 설치는 어려울 수 있다. 하지만 해당 시장이 가진 지역의 특수성을 고려해야 했다. 또 재래시장 활성화를 통해 서민생활을 지원한다는 시대의 흐름에 부합하는 것이 중요했다.

「수도법」 제2조 제6항은 "국가, 지방자치단체 및 수도사업자는 빈곤층 등 모든 국민에 대한 수돗물의 보편적 공급에 기여하여야 한다."라고 하고 있다. 이런 점을 모두 감안해 권익위는 민원이 해결되도록 서울시에 상수도를 설치할 것을 권고했다.

이에 서울시는 양천구에서 수도계량기 설치를 위한 도로점용허가를 승인함에 따라 관련

절차에 거쳐 급수공사를 시행할 예정이라는 반가운 소식을 전해왔다. 권익위의 노력 덕분에 긴 가뭄을 끝낸 것 같다며 상인들은 활짝 웃는다. 콸콸 쏟아지는 수돗물이 그간의 갈증을 해소해 줄 것 같아 덩달아 기쁜 마음이다.

시사점

노점 형태의 무등록 재래시장이라도, 오랜 기간 운영돼 왔던 시장의 전통과 지역의 특수성을 감안할 때 시장을 유지·활성화하는 것이 필요하다고 판단된다면, 상수도를 설치하는 등 편의시설 제공을 적극 검토해서 이용자의 편의를 증진시켜야 한다.

전통시장 상인 대다수가 영세자영업자이거나 취약계층임을 고려하고 지역주민이 오랜 기간 이용해 명성이 알려진 상황에서는 불법상황을 떠나 상수도와 같은 기초 공공서비스를 적극 제공하는 것이 바람직하다.

상권의 범위 및 특성 등에 따라 시장을 체계적으로 육성해야 한다고 규정한 「전통시장 및 상점과 육성을 위한 특별법」 제3조 제1항과 국가는 모든 국민이 질 좋은 물을 공급받을 수 있도록 수도에 관한 종합적인 계획을 수립하고 합리적인 시책을 강구해야 한다는 「수도법」 제2조(책무) 관련 사례임.

41. 주민생활과 공익목적에 도움이 되는 행정정보는 적극 공개

평가 관련 정보라도 주민생활과 공익목적에 도움이 된다면 적극 공개해야

"내가 사는 고장에 대해 알고 싶다는 것이 뭐가 잘못됐는지 모르겠습니다. 투명하게 모든 정보를 알 수 있도록 도와주십시오."

"모든 사람은 의견의 자유와 표현의 자유에 대한 권리를 가지며, 이러한 권리는 어떠한 매체를 통해서도 정보와 사상을 추구하고 얻으며 전달하는 자유를 포함한다."

위의 내용은 1948년에 공표된 '세계 인권 선언'으로, 정보에 대한 인간의 자유를 표명한 최초의 국제 문서이다. 이처럼 정보는 자유를 뒷받침하는 주요 사항 중 하나다.

민원인이 알고자 했던 정보는 자신이 살고 있는 경기도의 2017년 시·군 종합평가 결과 중 '시·군별 종합점수 및 순위'와 '시·군 분야별 점수 및 순위'에 대한 것이었다. 때문에 경기도에 정보공개를 청구했지만, 이를 거부당했다.

이유는 일정 순위 이하 시·군의 총점 및 순위와 시·군 분야별 순위의 공개가 시·군 종합평가 목적달성을 어렵게 하고, 나아가 공무원의 동기부여에 도움이 되지 않는다는 것

이었다. 민원인은 거주하는 지역의 행정서비스 수준을 알고 싶은 마음에 정보공개를 요구한 것이 어떤 면에서 잘못됐는지 모르겠다며 권익위를 찾았다.

국민의 알 권리는 물론, 지방자치제도 활성화를 위해서도 공개해야

정보공개법 제3조는 "공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 적극적으로 공개하여야 한다."라고 규정하여 공개를 원칙으로 하고 있다. 정보공개법 제9조 제1항의 비공개 사유는 예외적인 것으로 엄격하게 해석해야 한다. 경기도의 비공개 사유가 정보공개법 제9조 제1항에 해당하는지 의문이 생길 수밖에 없는 이유다.

심지어 경기도는 2012년부터 2016년까지 홈페이지를 통해 산하 시·군에 대한 종합평가 결과를 공개한 전례도 있었다. 드러난 상처에 약을 바를 수 있듯이 당시에는 평가결과를 투명하게 공개하는 것이 주민들의 행정에 대한 관심과 참여를 고양시키고, 지방자치제도를 활성화하는데 도움이 될 수 있을 것이라고 판단했던 것이다.

이에 권익위는 민원인의 요구대로 비공개 부분을 공개할 것을 권고했고, 경기도도 비공개 부분을 취소하고 공개하기로 결정을 했다.

물론 경기도의 입장에서는 여러 정보와 지표 중 부끄럽거나 아픈 손가락인 부분이 있을 수 있고, 이를 굳이 공개하고 싶지 않을 수도 있다. 하지만 객관적인 사실이고 주민의 알권리 충족과 공익에 도움에 된다면 이를 과감히 알리고 보다 나은 행정을 위한 반면교사로 삼아야 할 것이다.

시사점

해당 정보가 기관 평가의 결과로 공개될 경우 평가목적을 달성하기 어렵다고 판단될지라도, 해당 정보가 정보공개법상의 비공개 대상 정보인지 여부가 명확하지 않고, 오히려 주민생활과 공익에 도움이 되는 정보로 공개 필요성이 크다면 공개를 적극 고려해야 한다.

즉, 행정기관의 서비스 수준에 대한 정보는 비공개로 보호해야 할 대상이 아니라 국민의 알 권리 충족대상에 해당하여 적극 공개할 필요성이 있다.

비공개 대상 정보에 해당되지 않으면 공개가 원칙인 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제3조(정보공개의 원칙) 관련 사례임.

42. 유치원 설립이 어려운 유치원용지 지정 해제

유치원 용지로 공급받았더라도 유치원 설립이 어렵다면 용지지정을 해제해 재산권 행사에 제한이 없도록 해야

"유치원 설립에 부적합하다고 해서 용지지정을 해제해 달라는 건데, 왜 안 되는 건지 이유를 알 수 없습니다."

자신의 땅이라고 해도 공공의 이익 앞에서는 권리행사가 일부 제한될 수 있다. 국가가 도로와 공원 등의 도시계획시설로 지정해놓는 것이 그 일례다. 교육부지에 관해서도 비슷하다. 특히 유치원 용지는 교육연구시설로 지정되어 상업용지 등 다른 용도로 변경되기 어렵다.

민원인은 2013년 9월 27일 LH공사(공사)가 甲에게 분양한 택지개발사업 지구내의 유치원 용지를 2013년 12월 24일 甲으로부터 매입했다. 민원인은 이 땅에 사립 유치원을 설립하려 했으나, 2016년 3월 31일 경북교육청(교육청)으로부터 「유아교육법」상 유아수용계획에 부적합하여 설립이 불가하다는 처분을 받았다.

이에 구입한 토지를 본래의 목적으로 쓸 수 없게 된 민원인은 교육청과 포항시에 유치원

용지 해제 요청을 하고 있는 것이다. 하지만 교육청은 유아수용계획에 따라 2017년부터 2019년까지는 사립 유치원 설립이 불가하고, 2020년 이후의 유아수용계획의 경우 여러 가지 변동요인을 검토해야 할 사항으로 당장 유치원 용지를 해제하는 것은 바람직하지 않다는 입장에서 민원인의 요구를 거부했다.

현실적인 사정을 살펴, 재산권 행사를 인정해줘야

결국 민원인 입장에서는 이러지도 저러지도 못하는 사정이 돼 버렸다. 이 땅은 공사가 유치원 용지를 최초로 매각한 2013년 9월 27일부터 2019년까지 유치원 설립이 불가하고, 2020년 이후에도 설립 가능 여부가 불확실한 상황이었다. 그렇다고 마냥 땅을 놔둘 수도 없는 상황이었다.

현재 민원인이 구입한 유치원 용지가 속해 있는 권역의 유치원 정원 대비 인원은 지난 몇 년간 80% 안팎 수준으로 낮다. 또한 정부의 국공립 유치원을 이용하는 아동 비율을 40%로 확대하는 정책을 추진할 때 사립 유치원의 감축이 불가피한 상황이다. 땅을 제 용도로 활용하기 힘든 것이 거의 확실해 보였다.

이는 택지개발사업지구 내 공급된 택지가 본래의 용도로 활용되지 못하고 장기간 방치되는 것이어서, 개발을 통해 토지이용의 효율성을 증진하고 택지공급을 원활히 하려는 사업 목적에도 부합하지 않는다고 볼 수 있었다.

이에 권익위는 유치원 용지를 해제 해주고 적정한 용도로 지구단위계획을 변경할 것을 교육청과 포항시에 권고했다. 다행히 교육청이 유치원 용지 해제가 필요하다는 의견을 포항시에 통보하였고 시로부터 도시관리계획 재정비를 추진하겠다는 긍정 답변이 있었다.

개인의 재산권 보호와 공공의 이익을 두고 때때로 개인과 국가가 다른 입장을 가지는 경우가 있다. 공공성은 매우 중요한 가치이지만, 이에 현저히 위배되지 않는다면 국가는 개인의 사유재산을 보호할 의무가 있다.

시사점

유치원 용지로 공공택지를 공급받았더라도, 정부정책에 따라 해당 유치원 용지가 속해 있는 지역의 사립유치원 감축이 불가피하다면, 사인(私人)의 재산권 행사에 제한이 없도록 유치원 용지를 해제하는 방안 등을 적극 검토해야 한다.

정부 정책에 대한 국민의 신뢰를 보호할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 공익목적상 필요에 의해 신뢰를 제한할 필요가 있다면 신속·적극적으로 공익상 필요를 검토해서 최소한의 범위로 제한하여 국민의 권리를 필요 이상으로 제한하지 않도록 각별히 유의해야 한다.

유아수용계획에 적합할 경우에만 유치원 설립을 승인하도록 한 「유아교육법」 제8조(유치원의 설립 등) 제3항 관련 사례임.

43. 한자이름이 다르게 표시된 동일 소유자의 토지대상 상 주소등록 허용

제적등본과 토지대장의 이름(漢字)이 다르더라도 동일인으로 확인되면 토지대장 상 주소등록을 허용해야

"저희 증조부님의 토지가 분명한데도, 단지 이름 한 글자의 한자가 다르다는 이유로 재산권 행사를 하지 못한다는 건 납득하기 어렵습니다."

2018년 우리나라에서 같은 이름을 가진 동명이인(同名異人)에게 똑같은 주민등록번호가 부여되는 흔치 않은 경우가 발견된 일이 있다. 연유를 알고 보니 2001년 호적 전산화 전까지 해당 공무원들이 수기로 문서를 작성했기 때문에, 이 같은 일이 벌어졌던 것으로 알려졌다. 물론 일어나선 안 되는 일이지만, 오래된 기록 등으로 인해 이런 실수나 오류가 간혹 발생하곤 한다.

민원인의 증조부도 이런 경우와 비슷했다. 민원인은 정당한 상속자로 증조부 소유 토지에 대한 소유권보존등기를 위해 제주시에 빈칸으로 되어 있던 토지대장 주소란에 증조부의 주소등록을 요청했다.

하지만 제주시는 제적등본과 토지대장 상의 증조부 이름 한자 중 하나가 일치하지

않아 같은 사람으로 인정하기 곤란하고, 이로 인해 민사 분쟁이 발생될 수 있다며 주소등록 불가 처분을 했다. 이에 대해 민원인은 단지 한자(漢字)이름 중 한 글자가 잘못 기입됐을 뿐이라며, 이를 바로 잡아달라고 요구했다.

여러 정황으로 동일인이 분명하다면, 요구에 호응해줘야

왜 이런 일이 발생한 것인지를 조사해 보니 아주 오래 전 일에서 비롯된 것이었다. 1912년 「토지조사령」에 따라 토지조사사업을 시행할 당시, 증조부의 이름 한자 중 하나가 제적등본과 다르게 등록된 것이다.

물론 기타 제적등본 및 토지대장상 이름은 모두 동일 주소로 되어 있었다. 또 증조부와 손자의 성(姓)은 '좌'씨로 희귀성이며, 제주시가 확인해봐도 같은 소재지에 동명이인은 존재하지 않았다. 같은 사람인 것이 확실했다.

국토교통부는 유사한 민원에 대해 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제84조에 "미등기 토지의 주소등록을 위해서는 토지소유자가 가족관계기록에 관한 증명서에 의하여 대장상의 토지소유자로 기재된 자와 동일인임을 입증하는 경우로 규정한다"라고 회신했다.

여러 정황과 물적 증거로 추론해 봐도 동일인이 아니라는 증거를 찾기가 어려운 경우였다.

이에 권익위는 토지대장에 민원인 증조부의 주소등록을 허용하는 것이 바람직하다고 권고를 했고, 제주시도 이를 받아들여 공간정보관리법 제84조 제4항 및 「지적업무처리규정」 제61조의 규정에 따라 토지대장상 소유자로 주소등록을 마쳤다.

민원인의 사연은 매우 오래 전에 벌어진 일이기에 누구의 잘잘못인지를 정확히 따지는 것은 어렵다. 하지만 합리적인 방법으로 할 수 있는 일이라면, 국가와 제도는 마땅히 바로잡아야 한다.

시사점

이름의 한자(漢字)는 개인을 특정할 수 있는 중요한 사항이라고 하더라도, 「토지조사령」 (1912. 8. 13.)에 따른 토지조사사업 사정(査正) 당시 한자가 다르게 기재된 사례가 적지 않았으므로, 주소, 성과 이름의 희귀성 여부, 동명이인의 존재 여부 등을 면밀하게 조사하여 동일한 사람임이 확인된다면 토지대장의 주소등록을 허용하여 토지소유권을 행사할 수 있도록 적극 조치해야 한다.

즉, 행정기관의 잘못으로 민원인이 억울한 일을 당한 것이 명백한 경우에는 민원인의 시정요구나 소송제기와 관계없이 행정기관 스스로 자기 오류를 직권으로 시정해야 하고, 그것이 바로 국민을 위한 적극행정이라 할 수 있다. 시간과 비용이 많이 소요되는 소송에 의한 해결보다는 토지대장의 직권정정으로 민원을 해소하는 것이 민원인의 부담을 최소화한다는 차원에서 바람직하다.

미등기 토지의 소유자 주소를 대장에 등록하고자 할 때에는 취득 당시 최초 주소를 등록한다는 「지적업무 처리 규정」 제61조(미등기토지의 소유자 정정 등) 관련 사례임.

Ⅲ. 공공기관

44. 농경지 진출입로 설치를 위한 폐철도부지 사용 허가

국유지에 시설물을 설치하더라도 사실상 용도 폐지된 상태이고 원상회복이 가능하다면 사용을 허가해야

"농지로 드나들기가 너무 불편합니다. 필요하다면 언제든지 원상회복할 테니 길을 낼 수 있도록 도와주세요."

농사지을 땅이 있어도, 접근하기 어렵다면 농민들은 큰 난관에 빠진다. 때문에 영농 행위를 위해서는 도보는 물론 농기계나 차가 다닐 수 있는 농로가 있어야 한다. 이를 통해 생산을 위한 퇴비나 생산자재를 옮기고. 추수 후에는 수확물을 실어 나를 수 있기 때문이다. 경기 양평군 소재에서 농사를 짓는 민원인과 마을 주민들은 평소 농지로 접근하기가 힘들었다.

한편 마을에는 한국철도시설공단(공단)이 관리하는 철도용지 99㎡가 있었지만 용도 폐지되어 더 이상 철도로 사용되지 않고 있었고, 그 일부는 양평군에서 자전거도로로 이용하고 있었다. 마을 주민들은 폐지된 철도용지에 인근 농지로 진출입할 수 있는 농로를 설치할 수 있도록 공단에 사용허가를 요청했으나 받아들여지지 않았다. 공단은 영구 시설물을 설치하는 내용의 사용허가는 내줄 수 없다는 입장이었다.

마을 주민들은 다시 철도용지로 활용될 필요가 있는 경우 언제든지 원상회복 후 반환할 것이며, 이를 확약하는 공증각서까지 제출하겠다며 간절한 호소를 이어가고 있었다.

원상회복을 약속했다면, 귀를 기울여야

「국유재산법」 제18조에는 "국가 외의 자는 국유재산에 영구시설물을 축조하지 못한다."고 규정하고 있다. 하지만 동시에 "국유재산의 이용에 지장이 없고, 원상회복에 필요한 비용 상당액으로 이행 보증하는 경우에는 가능하다"고 규정하고 있다. 또 대법원은 농경지 또는 유휴지인 국유지를 콘크리트로 포장하여 차량진입로 등 주유소 부지로 사용하는 것은 영구시설물 설치로 볼 수 없다고 판시한 바 있다.

당시 이 토지는 철도용지(행정재산)이나 폐철도부지로 명목상으로만 행정재산일 뿐 실질적으로 행정재산의 기능을 하고 있지 못하고 있었다. 공단도 이를 감안했기에, 철도 구간 일부에 대해 양평군에서 자전거도로로 사용할 수 있도록 허가를 해 준 것이다.

이 경우 현장조사, 법, 판례 등을 골고루 살펴봐도 민원인들의 간청을 묵살하는 것은 과한 처사였다. 이에 권익위는 공단이 요구할 경우 언제든지 원상복구하겠다는 주민들의 진정성을 담아 철도시설 사용허가를 내 줄 것을 권고했다. 고맙게도 공단도 주민들의 이야기에 귀를 기울여줘 불편을 해소할 수 있었다.

진심을 담은 마을주민들의 약속, 진정성 있게 전한 권익위, 가슴으로 이야기를 들어 준 공단의 결단. 불편한 세상을 바꾸어 나가는 것은, 마음을 열고 상대의 이야기를 경청하는 것에서부터 시작한다.

시사점

국유지인 철도부지에 시설물을 설치하는 경우라 하더라도, 차량 통행로를 영구시설물로 보기 어렵고, 인근 마을주민이 필요한 경우 언제든지 원상회복에 응하겠다고 약속하였다면, 철도부지를 통행로로 사용할 수 있도록 하는 방안을 적극 고려해야 한다.

당초 목적대로 사용할 필요가 없어 용도 폐지된 국유지의 경우, 이 토지에 통행로를 개설하여 마을 주민의 불편이 크게 개선될 수 있다면 공익적 측면에서 국유지 사용허가를 적극 검토해야 한다. 즉, 이 사례에서와 같이 철도부지와 같은 국유지를 당초 목적대로 사용할 필요성이 없어져 용도 폐지된 경우, 국유지를 활용하지 않으면 주민의 불편이 초래되고, 농로를 개설하여 활용할 경우 농사를 짓는 마을주민들의 영농불편을 해소할 수 있는 등 공익적 측면에 도움이 된다면 국유지 사용허가를 적극 검토할 필요가 있다.

국가 외의 자는 국유지에 건물, 교량 등 영구시설물을 축조하지 못한다는 「국유재산법」 제18조(영구시설물의 축조 금지) 관련 사례임.

45. 공익사업으로 거주환경이 열악해진 사업지구 밖 주택 매수

사업지구 밖에 있더라도 공익사업으로 거주환경이 열악해 진다면 보상해야

"가옥까지 모두 보상이 된다고 해서 이제껏 참고 살고 있었는데, 이제 와서 해줄 수 없다면 어떻게 하란 말입니까. 집을 둘러싼 철길 때문에 살기도 힘든 지경이 됐습니다."
공공사업으로 인해 토지나 주택이 수용될 경우 가장 문제가 되는 것은 전체가 아닌 일부만 수용되는 경우다. 충남 보령시에서 대대로 살고 있던 민원인은 한국철도시설공단(공단)으로부터 살고 있는 집과 토지 모두가 장항선 개량 2단계 철도건설사업에 수용될 것이라는 이야기를 들었다. 하지만 일부만 수용된 것이 문제였다. 토지 3분의 2 이상과 묘 5구가 수용됐지만, 일부 대지와 가옥이 빠진 것이다.

민원인은 집이 철도 바로 근방에 있어 거주환경이 열악할 뿐만 아니라 주택매매 등이 어렵다며, 주택만이라도 수용해 달라고 요청했다.

그러나 공단은 위치, 형상, 이용현황 및 용도지역 등을 종합적으로 검토했지만, 주택의 경우 사업지구 밖에 있어 매수가 불가하다는 입장을 고수하고 있었다. 이대로는 도저히 살기가 힘들다는 민원인, 사업지구 밖의 주택은 매수해 줄 수 없다는 공단. 이 경우

현장을 직접 확인해 보는 것이 가장 좋은 방법이었다.

사실상 거주가 힘든 상태임을 감안해야 하는 상황

현장을 살펴보니 주택은 철도건설사업으로 북서측과 남서측이 모두 막혀 폐쇄감이 상당했다. 또 주택은 1925년에 축조되어 상당히 노후되었는데 철도용지 경계와 연접해 있어 철도소음과 진동에 영향을 받을 것으로도 예상됐다. 이 정도라면 사실상 사람이 거주하기 힘든 상태였다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제60조는 소유농지 대부분이 공익사업에 편입되고 건축물만이 공익사업시행지구 밖에 남은 경우 건축물 매매가 불가능하고 이주가 불가피한 경우에는 보상해야 한다고 규정하고 있다.

민원인의 주택이 비록 사업지구 밖에 있다고 해도 공익사업으로 사실상 사람이 살 수 없게 되었다면, 공단이 주택을 매수하는 것이 합당한 보상이라는 판단이 들었다.

이에 권고를 통해 민원인의 사정을 공단에 상세히 알렸다. 공단도 검토 끝에 민원인의 주택을 매수하였다.

이와 같이 공공사업으로 인한 보상과 관련된 민원은 계속 제기될 것이다. 어떤 경우라도 민원인의 입장에서 생각하는 것. 그것이 바로 국민을 위한 공공행정이 아닐까 한다.

시사점

매수를 요청하는 주택이 철도건설사업지구 밖에 있더라도, 농지는 모두 편입되고, 토지 일부와 주택이 남은 상황에서 축조된 지 90여년이 지나 노후된 주택은 공익사업 후 철도소음과 진동에 상당한 영향을 받을 것이 충분히 예상되므로 주택매수를 적극 고려해야 한다.

공익사업지구에 편입되지 못한 주택의 매수나 보상을 검토할 때에는 반드시 현장 확인을 통해 실질적으로 주거가 가능한지 여부를 검토해야 한다. 주거공간은 인간다운 생활을 영위하기 위한 최소한의 필요조건이기 때문에 공익사업으로 소음·분진 등에 노출되어 생활하기 곤란할 정도로 주거환경이 악화된다면 공익사업지구 밖에 위치한 건축물이라도 적극 매수하거나 보상해야 한다.

공익사업지구 밖의 건축물 보상기준을 규정한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제60조(공익사업지구 밖의 건축물에 대한 보상) 관련 사례임.

46. 공익사업지구 밖 건축물 보상

펜션이 사업지구 밖에 위치해 있더라도 공익사업으로 인한 영업손실이 상당하다면 보상해야

"창밖으로 아무 것도 안 보이는 펜션에 어떤 손님이 오겠습니까? 더 이상 영업을 할 수 없게 됐으니, 합당한 조치를 바랍니다."

공익사업을 위한 보상 업무는 복잡한 행정절차를 이행한 후 민원인과 여러 차례의 만남과 협조를 통해 이루어진다. 우선 사업구간에 편입되는 토지에 대한 지장물 조사, 측량, 감정평가를 위한 출입허가를 공고하고, 한국국토정보공사에 측량 의뢰를 통해 편입토지 및 지장물에 대한 면적을 산출한다.

이를 전문평가기관에 감정평가를 의뢰하여 2개 기관에서 산출한 평가 금액을 산술평균하여 보상비를 결정하고 소유자와 보상 협의를 진행한다. 이처럼 여러 단계를 거쳐 보상이 이뤄지지만, 공익사업으로 인한 민원은 생각보다 다양하다.

민원인은 경남 양산시 소재 계곡 앞에서 펜션을 운영해 왔는데, 밀양~울산고속도로 공사로 펜션 1개동이 편입됐다. 문제는 편입되지 않은 나머지 건물 앞에 공사편의를 위해 높이 3m의 경사가 있는 진출입로가 설치되면서 계곡 조망권이 사라지고, 편입되지 않은 토지와 높이가 달라지면서 펜션이용도 힘들어진 것이다.

펜션영업이 곤란해지고 재산적 가치도 크게 하락할 것을 예상한 민원인은 나머지 건물도 매수해 달라고 요구했다. 하지만 한국도로공사(공사)는 공익사업지구 밖 건축물이기 때문에 수용이 불가하다는 입장이었다.

숙박업소 가치 중 매우 중요한 조망권에 대해 인정을 해야

현장을 확인해보니 공사에 편입되지 않은 건축물들이 주변 지형에 비해 2~6m 정도 지반이 낮아 푹 꺼진 상태로 보였다. 진출입로가 설치되면서 계곡과 단절감이 생긴 것이다.

계곡을 끼고 있는 펜션에서 계곡 조망권이 사라진다면, 영업에 큰 피해가 예상되는 건 당연했다. 이용객들의 편의를 위한 주차장과 족구장이 공사에 편입된 것도 적지 않은 피해였다. 펜션의 국어적 표현은 민박의 가정적 분위기와 호텔의 편의성을 갖춘 소규모 고급 숙박시설로, 조망권과 이용의 편의성이 주된 사업 가치이다.

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」제79조에는 "공익사업이 시행되는 지역 밖에 있는 토지 등이 공익사업으로 인하여 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다."고 밝히고 있다.

민원인의 경우 건축물들을 철거하여 토지를 쌓고 그 위에 다시 건축물을 지어야 정상적인 펜션 영업이 가능하나, 그러기에는 금전적 손실이 너무 크다는 판단이 섰다. 그렇다면 공사에 편입되지 않은 건축물들도 매수하는 것이 가장 현실적인 해결 방안이었다. 권익위의 이런 판단을 공사에 권고했고, 민원인의 고충해소를 위해 공공사업에 편입되지 않은 건축물도 매수하겠다는 반가운 답이 돌아왔다. 단순한 토지에 대한 보상이

아닌, 영업의 가치에 대해서도 고민을 해 볼 수 있는 의미있는 민원이었다.

시사점

매수를 요청하는 펜션이 공익사업지구 밖에 위치해 있더라도, 「관광진흥법 시행령」 제2조에서 관광펜션업을 '숙박시설로 자연·문화 체험관광에 적합한 시설을 갖추고 이용하게 하는 업'으로 정한 바와 같이, 계곡은 펜션 영업에서는 필수적인 요소이므로 공익사업으로 계곡과 단절돼 영업여건이 크게 악화될 것이 충분히 예상된다면 매수를 적극 고려해야 한다.

공익사업지구 밖에 위치한 토지, 건물 등에 대한 보상은 과도한 예산 지출을 우려해 사업지구 내보다 더 엄격하게 검토하는 경향이 있다. 사업지구 밖에서의 보상업무 추진 시 경직된 시각으로 접근하기 보다는 관련법상 보상 조건인 '본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우'를 유연한 시각으로 해석하는 자세가 필요하다.

공익사업 지구 밖의 보상에 대해 규정한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제79조(그 밖의 토지에 관한 비용보상 등) 관련 사례임.

47. 신청기간이 지난 생활대책 대상자 인정

생활대책대상자 신청기간이 지났더라도 실제 조건을 갖추었다면 대상자로 선정해야

"어떤 통보도 받지 못했는데, 신청기간이 이미 지나 생활대책을 지원받을 수 없다니 무슨 말인지 모르겠습니다."

교통망이 하루가 다르게 발전하며, 공공도로사업에 집이나 토지가 포함되는 경우가 많이 생겨나고 있다. 당연히 정부나 시행기관에서는 그에 합당한 보상을 해줘야 한다. 하지만 일부 매끄럽지 못한 절차나 규정 때문에 권익위를 찾는 민원들도 적지 않다. 민원인도 그런 경우에 해당했다.

경기 파주시에 위치한 민원인의 근린생활시설이 도로공사에 편입됐고, 민원인은 당연히 생활대책 대상자로 선정될 것으로 생각했다. 하지만 우편물을 받지 못했기에 뒤늦게 한국토지주택공사(공사)에 생활대책 대상자 신청을 하려 했으나 거부되었다.

공사는 자체 「이주 및 생활대책 수립지침」에 따라 등기우편으로 안내문을 발송했었고, 그동안 이미 생활대책대상자 신청기간이 지났다는 것이었다. 또 해당 읍사무소에

공고를 게시하였으며, 일간지에도 공고를 했다고 했다.
이렇게 민원인과 공사의 주장이 팽팽히 맞설 때일수록 전후사정을 상세히 살펴야 했다.

기간의 문제가 아닌, 실제 알만한 전달행위가 있었는지가 관건

권익위가 정확한 사정을 알아보니 공사는 민원인의 주민등록상 주소가 아닌 곳으로 생활대책 신청 안내문을 발송한 것이 드러났다. 또한 발송한 등기우편물의 수신자가 누구인지를 확인해 줄 것을 요청하였으나, 공사는 자료가 남아 있지 않아 확인이 불가하다고 답변했다.

일간지 등에 게시한 자료도 공익사업의 일반적인 보상 안내문에서 이주대책과 생활대책의 안내문만을 발췌한 것에 그쳤다. 생활대책 신청대상자를 인지할 수 있는 중요 정보인 이름 등은 기재되지 않았다.

대법원에서도 생활대책수립 여부는 관계 공공기관 측의 재량이지만, 생활대책이 수립되었다면 생활대책대상자 선정을 거부하는 것은 행정처분에 해당된다고 판시했다.

이처럼 여러 사정을 감안할 때 민원인이 제기한 문제의 근본적인 해결을 위해선 생활대책 대상자 조건을 충족한 이들은 별도로 신청하지 않아도 생활대책대상자로 선정해 통보하는 것이 가장 바람직한 방향이었다.

권익위의 적극적인 의견에 공사도 민원인에게 생활대책대상자 신청자격을 부여하고, 관련 제도 또한 개선하겠다고 알려왔다. 공공사업은 많은 사람을 이롭게 하기 위해 벌이는 사업이지만, 시행과정에서 국민이 불편을 겪는 일은 없어야 할 것이다.

시사점

신청기간에 신청하지 못한 대상자들은 생활대책대상에서 제외되고 있으나, 공공사업 시 생활대책대상 조건을 충족한 자들에 대해서는 신청기간을 경과했더라도 대상자로 선정해야 하고, 나아가 별도의 신청절차 없이 생활대책대상자로 선정해 통보하는 방안을 적극 검토해야 한다.

또한, 정책수혜 대상자에게 우편으로 관련 정보를 전달할 때 거주주소 확인 등을 통해 정책수혜 대상자에게 정보가 실제 도달할 수 있게 해야 하고, 정보가 제대로 전달되지 않아 불이익을 받는 정책 수혜자는 적극 구제해야 한다.

이주 및 생활대책 등 수립대상자가 신청기간 내에 신청하지 않으면 신청을 포기한 것으로 본다는 「이주 및 생활대책 수립지침」 제37조(이주 및 생활대책 등의 수립통지 등) 관련 사례임.

48. 지하실 등 부속용도 건축물 세입자 공공임대주택 특별공급

지하 보일러실에 거주했어도 적법한 주택이면 공공임대주택 특별공급대상자로 선정해야

"내내 살아왔던 집이 주택이 아니라니요. 하루아침에 보금자리를 잃고 어디로 가란 말입니까? 너무 억울하고 원통합니다."

멀쩡히 살던 내 집이 주택이 아니라는 이야기를 들으면 기분 좋을 사람은 아무도 없을 것이다. 그런데 이런 일이 일어났다. 민원인은 공공주택지구 조성사업에 편입된 주택의 세입자들이었다.

이곳에 거주하고 있던 세입자들은 '토지보상법'상 지급되는 주거이전비를 받고도 적법한 주택에 거주하지 않았다는 이유로 한국토지주택공사(공사)로부터 공공임대주택 특별공급 대상자 부적격 판정을 받았다.

이들이 살던 주택이 대부분 지하실로 건축물대장상 주택이 아니라는 이유에서였다. 공사는 주택 내 보일러실, 창고 등 부속건축물이 건축물 대장에는 '주택'으로 기재되어 있지 않기 때문에, 적법한 주택으로 인정하기 어렵다는 입장이었다. 부속건축물이란

설비·대피·창고·주차시설 등 주된 건축물을 이용 또는 관리하는데 필요한 건축물을 말한다.

권익위는 자칫 살 곳을 잃게 된 민원인들의 사정을 감안해 보다 신속하고 정확하게 사안을 파악해 나가기 시작했다.

공공기관의 내부지침이 아닌, 국가의 법령에 따라 해석해야

1996년 건축법령 규제완화 이후 부속건축물을 주된 건축물로 사용하기 위한 용도변경 절차가 없어지고, 1999년 신고 간소화로 부속건축물을 주택으로 사용하는 세부적인 용도변경에 대해 기재내용 변경신청을 할 필요가 없게 됐다.

이를 감안하면 민원인들이 거주한 주택 내 부속건축물은 건축물대장 기재가 되어 있지 않더라도 적법한 주택으로 볼 수 있다는 게 권익위의 판단이었다.

공공임대주택 특별공급제도는 국토부령인 「주택공급에 관한 규칙」으로, 적법한 건축물 여부는 건축법령으로 판단해야 한다. 하지만 공사는 내부지침인 「이주 및 생활대책 수립지침」을 근거로 삼았다. 건축물대장상 용도가 '주택'으로 기재된 경우에만 공공임대주택 특별공급 대상자로 인정해 상위법 규정과 다른 해석을 해 온 것이다. 이는 분명 시정되어야 할 부분이라는 판단이 섰다.

이에 권익위는 세입자들을 공공임대주택 특별공급 대상자로 선정하고, 상위 법령의 규정과 달리 건축물대장에 주택으로 기재된 경우만 적법한 주택으로 규정한 「이주 및 생활대책 수립지침」을 개선할 것을 권고했다.

공사도 권익위의 권고를 받아들여 민원인은 물론 민원을 신청하지 않은 30명까지 공공임대주택 대상자로 선정하는 적극성을 보여 주었다. 보다 많은 서민들의 보금자리 마련에 보탬이 된 것 같아 다행이다. 국가는 늘 '서민'의 편에 서서 정책을 시행하고, 배려해야 한다는 교훈을 다시금 깨닫게 하는 민원이었다.

시사점

거주 장소가 건축물대장의 주택이 아닌 지하실 등 부속용도 건축물이라 하더라도, 해당 부속용도 건축물의 주된 부분이 건축법상 적법한 주택이라면 그 거주자를 공공임대주택 특별공급대상자로 인정해야 한다.

아울러, 상위 근거법령에 배치되는 불합리한 내용을 내부 지침 · 규정으로 제정하여 민원이 유발되는 사례가 많기 때문에, 상위법령에 위배되거나 우월적 지위를 남용한 각급기관의 내부지침은 일제 정비하여 국민 불편을 최소화해야 한다.

「건축법」상 사용승인을 받은 주거용 건축물을 가옥이라고 규정한 「이주 및 생활대책 수립지침」 제3조(정의) 관련 사례임.

49. 진출입로 단절로 종래 목적대로 사용하기 곤란해진 잔여지 매수

잔여지 면적이 크더라도 잔여지로의 출입이 어려워진 경우에는 보상해야

"공공사업으로 인해 제 땅에 드나드는 길이 없어졌습니다. 매일같이 드나드는 길을 돌아서 가야한다는 게 도무지 이해가 되지 않습니다."

여러 공공사업으로 대한민국의 지도는 바쁘게 바뀌어 가고 있다. 있던 길이 없어지고 새 길이 나기도 하지만, 때로는 지역개발이 일부 국민에게 불편을 주기도 한다. 민원인의 경우가 그랬다.

국제과학비지니스벨트 거점지구 개발사업으로 민원인 소유 임야 12,645㎡ 중 7,448㎡가 편입되고 5,197㎡가 남았다. 문제는 잔여지로 통하는 진출입로가 없어진 것이다. 이에 민원인은 통행로를 개설해 주거나 잔여지를 매수해 달라고 요구했다.

하지만 한국토지주택공사(공사)는 기존 진출입로가 타인 소유의 토지에 위치해 있고, 공용 도로가 아니어서 도로로 인정하기 어려우며, 임야 북쪽에 위치한 길(임도)을 통해 보행이 가능하다는 이유로 거부하는 상황이었다.

하루아침에 길이 없어졌다는 민원인의 호소에 권익위는 자세히 살펴보기로 했다.

실제 진출입이 어렵다면, 잔여지를 매수해야

민원인은 2011년부터 임야에 소나무를 식재해 관리하고 있었다. 2008년도 항공사진을 보니 소나무를 식재하기 이전부터 차량출입이 가능한 통행로가 있었던 것으로 확인됐다.

또 현장을 가보니 임야 북측에 위치한 임도는 경사면이어서 직접 진출입이 어려웠다. 결국 도보로 약 200미터를 우회해 다녀야 했다. 그 경우에도 사람만 오갈 수 있지, 차량의 진출입은 어려운 상황이었다.

이 민원 임야 전경(소나무)

이 민원 임야 부근에서 북측 임도 방향 통행로

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제74조는 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 해당 토지소유자는 사업시행자에게 잔여지 매수를 청구할 수 있다고 밝히고 있다.

실제 현장조사와 법률 등 여러 조건을 감안하면 민원인의 주장에 무리가 없어 보였다. 진출입로가 없어진 땅이라면, 사용가치가 현저히 떨어지는 것이 현실이다.

이 경우에는 공사가 잔여지를 매수해 주는 것이 최선의 방안이라는 생각이 들었다.

현장 확인을 통한 권익위의 권고에, 공사도 잔여지 매수로 응답해 주었다. 쉽지 않았지만 민원인의 입장을 적극 고려하여 매수 결정을 한 공사에도 감사를 표한다.

시사점

중앙토지수용위원회의 잔여지 매수기준(대지 60㎡, 농지 330㎡)을 초과하더라도, 공익사업으로 통행로가 단절돼 잔여지로 통행할 수 없고, 개발제한구역이어서 대체 차량 통행로 설치도 어렵다면 잔여지의 규모와 관계없이 매수하는 방안을 적극 검토해야 한다.

공익사업 시행으로 발생한 잔여지의 매수를 검토할 때 면적과 같은 형식적인 면보다 사회적·경제적으로 종전 목적대로 사용하는 것이 곤란한지 여부 등 실질적인 면을 중요한 판단기준으로 삼아야 한다. 또한, 공익사업으로 인해 진출입로가 없어지게 되었다면 어떠한 경우라도 진출입로는 다시 확보할 수 있는 방법을 찾아야 한다.

토지 일부가 편입되고 남은 잔여지를 종래의 목적대로 사용하기 곤란한 때 매수청구할 수 있도록 한 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제74조(잔여지 등의 매수 및 수용 청구) 관련 사례임.

50. 의무 없는 이주대책의 수립

이주대책 수립의무가 없더라도 대책마련이 가능하다면 적극 고려해야

"한 가구만이 살고 있었다고, 이주대책을 세우지 않은 것은 무책임한 처사라고 생각합니다. 이곳을 떠나 살 수 있는 생활공간이 필요합니다."

집을 옮기는 것은 매우 큰일이다. 하지만 공공사업을 시행하다보면 어쩔 수 없이 살고 있던 집이나 토지를 내놓아야 하는 경우가 생겨난다. 그때 사업시행자는 새로운 이주 정착지를 선정하여 지역조건에 따른 생활기본시설을 제공하여야 한다. 이것이 바로 이주대책이다.

민원인은 시화MTV멀티테크노벨리 사업 개발구역에 소유 토지와 주거용 건축물이 편입되면서 생활터전을 상실하게 됐다. 새로운 보금자리가 필요했지만, 사업시행자인 한국수자원공사(공사)는 이 구역 이주대책대상자가 민원인 단 한가구이기 때문에 이주대책을 의무적으로 수립해야 하는 것이 아니라며 거절했다.

실제로 토지보상법 시행령 제40조(이주대책의 수립·실시) 제2항에 따르면 "이주를 희망하는 자의 가구 수가 10호(戶) 이상인 경우에 이주대책을 수립·실시한다."고 되어 있다. 공사의 주장대로 이주대책을 수립해 주는 것이 의무 사항은 아닌 것이다.
그렇다고 새로운 보금자리 마련이 막막해진 민원인을 그냥 놔둬야 할까. 권익위는

민원인의 딱한 사정에 관련 규정과 상황들을 살펴봤다.

규정은 아니더라도, 재량을 감안한다면 이주대책이 가능

대법원은 판례를 통해 이주대책 등은 이주자들에 대하여 종전의 생활 상태를 원상으로 회복시키면서 동시에 인간다운 생활을 보장해 주기 위한 제도이므로 의무는 아니라고

① 토취장 및 이 민원 토지 위치

② 이 민원 건축물 현황

③ 이 민원 건축물 전경

해도 이주대책을 세워 제공할 수는 있고, 또한 사업시행자가 이주대책대상자의 범위를 확대하는 기준을 수립·실시하는 것도 허용되며, 이주자택지의 수량이나 공급대상자의 선정 등에 관해서는 재량을 가진다고 밝힌 바 있다.

민원인이 살던 건축물은 1960년대에 지어졌고, 민원인은 그동안 교회와 재활원을 운영하며, 독거노인 등을 보살피며 살아왔다. 민원인의 사회공헌도가 상당한 경우이다. 더욱이 당시 공사는 시화MTV멀티테크노벨리 사업 부지 인근에 '송산그린시티조성사업'을 추진 중이어서 이주자택지 공급에 여력도 가지고 있었고, 사업목적의 연관성도 있었다.

그렇다면 전후의 사정을 감안하여 민원인에게 이주대책을 세워주는 것이 충분히 가능해 보였다. 최종적으로 권익위는 민원인을 이주대책대상자로 선정할 것을 권고하였고, 공사도 이를 수용했다.

공공사업을 위한 토지 수용 시 개인의 재산권 침해와 관련해 갈등이 많이 발생하는 것이 사실이다. 공공사업이라고 해 개인의 희생만을 강요하는 것은 결코 옳지 않으며 정당한 보상을 할 필요가 있다. 규정 이전에 생활에 큰 변화를 겪어야 하는 민원인의 마음을 우선 들여다보는 것이 무엇보다 중요하다.

시사점

10호 미만인 경우에는 이주대책을 수립할 의무가 없다 하더라도, 이주를 희망하는 사람에게 이주택지 제공이나 주택공급이 가능하다면 이주자의 종전 생활 상태를 회복시키기 위한 일환으로 10호 미만의 이주자에 대해서도 이주대책 수립을 적극 검토해야 한다.

관련 법상 이주희망 가구 수가 10호 미만인 경우에는 이주대책 수립이 사업시행자의 재량에 속한다 하더라도 그 의미를 이주대책 수립 의무가 없다고 해석할 것이 아니라 가능한 범위에서 이주대책을 수립해 줄 필요가 있다는 의미로 적극 해석해야 할 것이다.

이주 희망 가구 수가 10호 이상인 경우 이주대책을 수립해야 한다는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」 제40조(이주대책의 수립·실시) 관련 사례임.

51. 외국인 학원강사에 대한 국민연금 가입자격 인정

외국인 강사가 사업소득자로 신고 되었어도 근로자성이 인정된다면 국민연금 가입자격을 인정해야

"저는 한국의 학원에 개인사업자가 아닌 근로자로 근무했습니다. 당연히 국민연금에 가입할 수 있다고 생각합니다."

우리나라는 18세 이상이면 소득과 나이에 상관없이 누구나 국민연금에 가입할 수 있다. 총가입자는 2,200여 만 명에 이르며 국민 절반이 가입하는 셈이다. 하지만 학습지 교사나 학원 강사, 대리운전기사 등 특수고용 노동자들은 국민연금의 사각지대에 있다. 실질적으로 특정 업체에 소속돼 일하지만 개인사업자로 분류되곤 하는 것이다.

민원인은 A어학원에서 영어강사로 근무하는 외국인으로, 학원대표와 고용계약을 맺고 일하던 중 4대 보험에 가입되어 있지 않다는 말을 들었다. 고용계약서와 급여명세서, 여권과 비자가 있는데도 국민연금 사업장 가입자가 아니라는 것을 이해할 수 없던 민원인은 국민연금공단(공단)에 자격확인청구서를 제출했다. 하지만 공단으로부터 사업소득자(개인인적용역제공)여서 사업장가입자 자격확인이 곤란하다는 답변을 받았다. 이에 부당함을 시정해 달라며 권익위를 찾은 것이다.

외국인이지만, 자신의 주장을 당당하게 펼치는 민원인

외국인임에도 과감히 불편, 부당함을 주장하는 민원인이 무척 인상적이었다. 사정을 확인해보니 민원인은 그간 사업소득자로 신고가 되어 있었다. 하지만 이는 학원대표가 민원인의 근로소득을 사업소득세로 원천징수방법을 임의로 신고한 것이었다. 대법원은 '근로소득세 원천징수나 사회보장제도에 관하여 사용자가 경제적으로 우월한 지위를 이용하여 임의로 정할 여지가 크므로 기본급이나 고정급이 정하여졌는지, 근로소득세를 원천징수하였는지, 사회보장제도에 관하여 근로자로 인정되는지 등을 고려하여 이러한 점들이 인정되지 않는다고 근로자성을 쉽게 부정하여서는 안 된다'라고 판시한 바 있다.

조사 중 중요한 진술도 나왔다. 학원 사업자의 대리인에 따르면 민원인은 1년 기간으로 근로계약을 체결한 '기간제 근로자'이며, 주 5일 근무에 주 30시간 수업을 원칙으로 매달 10일에 210만 원의 급여를 지급하기로 했다는 것이다.

그렇다면 1개월 근로시간이 60시간 이상이므로 「국민연금법」 제3조 제1항 제1호 및 같은 법 시행령 제23조의 '근로자'에 해당한다고 볼 수 있다. 매월 정해진 기일에 보수를 지급받고, 12개월의 계약기간을 채웠을 때 한 달 분의 급여를 퇴직금으로 받고, 연간 10일간의 유급휴가를 보장받고 있는 점 등을 따져 봐도 개인사업자가 아닌 근로자로 보는 것이 타당했다.

이런 사정들을 감안해 권익위는 민원인의 호소를 적극적으로 공단에 전달했다. 결과도 민원인이 원하는 대로였다. 결국 민원인은 국민연금 사업장가입자 가입자격을 인정받게 되었다.

흔히 이런 경우 학원 사업자와의 관계에서 약자의 위치에서 큰 목소리를 내기 힘든 경우가 대부분이다. 하지만 외국인임에도 떳떳하게 자신의 권리를 주장하는 민원인의 모습에서 권익위 또한 많은 것을 느끼고 깨닫게 된 계기가 되었다.

시사점

근로자가 사업소득자로 신고되었다고 하더라도, 실제 근로계약을 체결하고 매월 일정하게 근무하면서 급여를 받았다면 근로자로 보아 국민연금 사업장가입자 인정을 적극 고려해야 한다.

근로자성 검토 시 프리랜서 학원 강사라는 외형적인 면으로만 판단할 것이 아니라 임금을 목적으로 근로를 제공하는지, 사용자의 지시·감독을 받는지 등 실질적인 근로관계를 파악하여 근로자성 여부를 판단해야 한다.

18세 이상 60세 미만인 근로자는 사업장 가입자가 된다는 「국민연금법」 제8조(사업장가입자) 관련 사례임.

52. 소멸시효가 경과한 과오납 건강보험료 환급

과오납금 환급에 대한 소멸시효가 지났어도 관계기관 과실로 잘못 부과되었다면 환급해야

"잘못을 인정하면서도, 돈을 돌려줄 수 없다는 것은 부당한 처사라고 생각합니다. 보험료를 환급받을 수 있게 도와주세요."

공공기관들은 국민을 위해 최선을 다해 일하지만, 간혹 의도치 않은 실수가 발생해 불편을 끼치기도 한다. 때로는 이번 민원처럼 작은 시스템의 오류가 국민의 재산권을 침해하기도 한다.

민원인은 자신의 승용차를 타인에게 팔고 명의이전까지 마쳤다. 하지만 국민건강보험공단(공단)은 민원인이 차량을 여전히 보유하고 있다고 오인하여, 무려 49개월간 건강보험료를 잘못 부과했다. 금액은 640,040원에 이른다.

뒤늦게 이를 알게 된 민원인은 잘못 부과한 보험료를 환급해 줄 것을 요구했지만, 공단은 보험료 청구기간 3년이 경과하였다는 이유로 환급을 거부하고 있었다.

민원인으로서는 당연히 억울한 상황이었다. 공단은 2009년 전산시스템 상 자동차 소유자 정보에 오류가 있다는 사실을 파악한 2010년 이후에도 민원인 소유로 관리해 건강보험료를 잘못 부과해 왔다.

명백한 오류라면, 적극 인정하는 모습을 보여줘야

공단의 '4대 사회보험 통합징수업무처리지침'에는 과오납된 환급금은 부당이득이므로 신청여부와 관련 없이 반환하여야 하는 채무라고 명시되어 있다. 거기다 민원인은 그동안 성실히 보험료를 납부해왔고, 실수나 잘못이라고 할 귀책사유도 발견되지 않았다.

공단도 전산오류로 인해 잘못 부과한 사실을 인정하고 있었다. 그렇다면 민원인의 호소는 규정 이전에 상식에 관한 문제였다. 권익위의 권고 역시 합리성을 가진 결론이었다.

이런 권익위의 권고에 공단도 협조해줘 민원은 흡족하게 마무리될 수 있었다. 명명백백한 오류나 실수라면, 적극 인정하고 신속하게 바로잡는 자세. 그것이 국민들이 공공기관에 바라는 적극행정의 한 모습일 것이다.

시사점

시효의 경과로 건강보험료 환급청구권이 소멸되었다고 하더라도, 잘못 부과된 건강보험료에 대해 관계기관의 과실이 인정된다면, 부과된 보험료에 오류가 없을 것이라고 믿고 납부한 피보험자의 신뢰보호를 위해 직권으로 보험료 환급을 적극 고려해야 한다.

즉, 행정기관의 잘못으로 민원인이 억울한 일을 당한 것이 명백한 경우에는 민원인의 시정요구나 소송제기와 관계없이 행정기관 스스로 자기 오류를 직권으로 시정해야 하고, 그것이 바로 국민을 위한 적극행정이라 할 수 있다.

이러한 취지를 반영해 국민건강보험공단은 기 결정된 보험료등의 금액에 변경이 발생하여 보험료 부과처분을 취소하고 납부된 금액 중 전부 또는 일부를 환급해야 할 경우 부과처분 취소일로부터 소멸시효를 기산하는 내용으로「국민건강보험공단 환급금 업무처리지침」을 개정(2019년 1월)하였다.

과오납부한 건강보험료를 환급받을 권리는 3년간 행사하지 않으면 소멸한다는「국민건강보험법」제91조(시효) 관련 사례임.

53. 회사의 보험료 체납으로 인한 지입차량 압류 해제

회사명의 차량을 압류했더라도 실소유자가 따로 있는 경우라면 그 해제를 고려해야

"제 돈을 들여 샀고, 제가 모든 세금을 내고 있는 제 차량입니다. 회사와의 관계로 맺은 계약 때문에 법적인 보호를 받지 못하는 사정을 들어주십시오."

일반적으로 지입차란, 운수회사의 명의로 등록된 개인 소유의 차량을 말한다. 보통 지입차 차주들은 실제 근로는 근로자처럼 지시를 받고, 출퇴근시간도 정해져 있다. 간혹 일방적인 계약해지, 계약 위반 등과 관련한 법적 보호에 취약성을 드러내기도 하는데, 민원인도 예기치 못한 일을 당했다.

A회사와 계약을 맺고 일하려던 화물트럭의 실제 소유자인 민원인. 25톤 화물차량의 경우 법인 명의로만 구입이 가능하기에 차량을 A회사 명의로 할 수 밖에 없었다. 그러다 A회사가 부도가 나며 예상치 못한 문제가 터졌다. 회사의 사회보험료 체납으로 민원인의 차량이 압류되고만 것이다.

발등에 불이 떨어진 민원인은 국민건강보험공단(공단)에 실제 소유주가 다르니 차량

압류를 해제해 달라고 요구했다.
하지만 실망스러운 답변이 돌아왔다. 공단은 「자동차관리법」 및 대법원 판례에 따르면 민원인이 A회사와 계약 당시 위수탁 차량임을 등록하지 않았으므로 소유권을 주장할 수 없고, 사회보험료는 지방세와는 달리 실질과세의 원칙이 적용되지 않는다며 압류 해제를 거부한 것이다.

화물차 운행이 유일한 수입원인 민원인 입장에서는 어처구니없는 상황이었다. 다급하게 권익위를 찾은 민원인의 이야기를 경청하고, 해결을 위해 조사를 시작했다.

약자인 민원인의 귀책보다는, 회사 책임으로 봐야

민원인은 차량의 실질 소유자임을 입증하는 자료로 운송계약서, 운송공제내역서, 사업자등록증, 통장거래내역, 캐피탈의 수납내역서, 유류대금 관련 법원 결정내용 등을 제출했다. 민원인이 회사와 맺은 '운송계약서'를 살펴보니 작업 중 발생한 모든 사고에 대해서 민원인이 민·형사상의 책임을 지는 것으로 되어 있었다.

국세청의 경우 화물자동차가 사실상 개인차주의 사업용 자산으로 확인되면 법인의 체납액을 징수하기 위해 개인차주의 차량을 압류할 수 없다는 취지로 유권해석하고 있다. 또 지자체도 차량이 민원인 소유임을 인정하고 지방세로 인한 차량압류를 해제했다.

계약 당시 위수탁 차량임을 등록하지 않은 것도 민원인보다 갑의 위치인 A회사의 귀책이 더 큰 것으로 볼 수 있었다. 여기에 민원인이 차량의 실제 소유자로서 각종 공과금과 차량 할부금을 납부해 온 것 등을 감안한다면, 민원인의 생계수단인 차량을 압류하는 것은 지나치게 과한 법의 적용이라는 판단이 섰다.

이런 일체의 사정을 전하고, 민원인의 입장을 헤아려 달라고 공단에 권고했다. 권익위의 진심에 공단은 민원인의 사정과 고충해소를 위해 차량의 압류를 해제했다.
흔히 '법에도 눈물은 있다'고 한다. 국가와 공공기관도, 민원을 제기하는 국민의 심정을 보다 섬세하게 들여다볼 필요가 있다.

시사점

회사의 사회보험료 체납을 이유로 회사 명의의 차량을 압류할 수 있으나, 실소유자가 따로 있는 지입차량의 경우에는 그 차량이 유일한 생계수단으로 실소유자에게 돌아갈 불이익이 상당하다면 지입차량에 대한 압류는 신중해야 한다.

사회적·경제적 약자의 유일한 생계수단에 대해 압류를 고려할 경우에는 압류처분의 발생원인을 더욱 면밀하게 검토하여 압류로 인한 생계곤란을 최소화해야 한다.

체납보험료를 내지 않으면 국세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다는 「국민연금법」 제95조(연금보험료 등의 독촉 및 체납처분) 관련 사례임.

54. 산재대상자 인정 지연으로 오납부한 건강보험료 환급

환급에 대한 소멸시효가 지났어도 법적 의무 없는 부담금을 납부했다면 환급해야

"저는 단순하게 본인이 납부해야 하는 줄만 알았습니다. 제 문의에 대해 제대로 답변만 해주었어도 이런 일은 없었을 겁니다."

교통사고로 인한 중·상해는 평생의 아픔이 될 수도 있다. 민원인은 이런 안타까운 경우였다. 2003년 업무 중 교통사고로 그만 두 다리가 절단되는 큰 사고를 당한 것이다. 아픔을 참아가며 치료는 마쳤는데, 그 후 문제가 생겼다. 건강보험으로 입원치료를 받았는데 국민건강보험공단에서는 민원인이 「도로교통법」을 위반해 발생한 사고라는 이유로 치료비 중 공단부담금 3,753,000원을 부당이득금으로 청구한 것이다.

하지만 그 사이 교통사고가 업무상 재해로 인정됐다. 민원인은 부당이득금을 자신이 내야 하는지 근로복지공단에 문의했지만, 제대로 안내받지 못해 결국 민원인이 전액 납부했다.

민원인은 뒤늦게 납부하지 않아도 되는 금액이라는 것을 알게 됐다. 이에 근로복지

공단에 납부한 금액의 반환을 청구했지만, 공단은 소멸시효가 경과했다며 거부하고 있는 상황이었다. 평생 짊어져야 할 신체적 아픔을 당한 민원인은 이를 돌려받길 간절히 원하고 있었다.

부상치료 중이었던 민원인의 처지를 감안해야

근로복지공단에 민원해결 방안을 요청했으나, 「산업재해보상보험법」 상 소멸시효가 경과해 힘들다는 답변이 왔다. 그러면서도 민원인이 제대로 된 안내를 받지 못했다는 주장에 대해서는 유선통화내역을 보관하지 않고 있어서 확인이 불가능하다고 했다.

전후사정을 살폈을 때 직원이 관련 절차만 정확히 안내하였다면 민원인은 당연히 국민건강보험공단에 공단부담금을 납부하지 않거나, 납부했다고 해도 바로 산재요양비를 청구하여 환급을 받았을 것으로 보였다. 무엇보다 민원인이 양 다리가 절단되는 산재사고로 치료를 받는 절망적인 상황에서 법적인 권리를 정확히 인지했거나, 부담금 문제를 해결하기 위한 적절한 절차를 진행하기는 어려웠을 것으로 판단됐다.

납부한 금액에 대해 환급을 요청할 수 있는 권리에 대한 소멸시효가 경과한 것은 분명하다. 하지만 이는 당초 공단이 부담해야 하는 금액으로, 민원인이 제대로 안내받지 못해 발생한 사안이다. 또 업무 중 교통사고로 두 다리를 상실한 민원인의 어려운 사정도 감안해야 했다.

권익위는 민원인이 납부한 금액을 환급해 주는 것이 바람직하다는 권고를 전했다.
공단 측도 권익위의 요청을 받아들여 민원인의 고충은 해소될 수 있었다.

두 다리를 잃은 민원인에게 작은 희망이 되길 바란다.

시사점

시효가 경과하여 요양급여를 받을 권리 등이 소멸되었더라도, 관계기관의 안내미흡으로 근로자가 납부하지 않아도 될 건강보험 부담금을 납부했다면 이를 납부할 의무가 있는 관계기관이 직권으로 근로자에게 환급하는 방안을 적극 고려해야 한다.

즉, 행정기관의 잘못으로 민원인이 억울한 일을 당한 것이 명백한 경우에는 민원인의 시정요구나 소송제기와 관계없이 행정기관 스스로 자기 오류를 직권으로 시정해야 하고, 그것이 바로 국민을 위한 적극행정이라 할 수 있다.

근로자의 요양급여 등에 대한 권리는 3년간 행사하지 않으면 소멸한다는 「산업재해보상보험법」 제112조(시효) 관련 사례임.

55. 인우보증 등에 근거한 요양급여 인정

휴·폐업되었더라도 인우보증 등으로 고용사실이 확인된다면 요양급여를 청구할 수 있어야

"탄광에서 일하다 얻은 진폐증으로 몸이 아픕니다. 당시 일하던 사업장이 문을 닫아 그 사실을 증명하기도 힘듭니다."

우리나라도 과거 석탄연료에 의지하던 시대가 있었다. 셀 수 없이 많은 이들이 탄광에서 일을 했고, 그 노력의 결과로 탄광산업은 대한민국 전체를 따뜻하게 밝혔다. 하지만 동시에 그곳에서 일하던 이들의 몸에 씻지 못할 아픔을 남기기도 했다. 지속되는 광산 생활로 폐에 석탄가루, 돌가루 등이 쌓이는 무시무시한 직업병, 바로 진폐증이 생긴 것이다.

민원인은 1966년부터 1979년까지 약 13년간 탄광에서 채탄부로 일했다. 그 이후 본인의 몸에도 폐질환(진폐증)이 생긴 것을 알았지만, 당시의 회사는 폐업한 상태였다. 이에 당시 함께 일했던 동료근로자 2명을 인우보증인으로 세워 요양급여 신청서를 제출했다.

하지만 근로복지공단(공단)은 보증인 2명 중 1명의 근무이력이 존재하지 않아 민원인이 고용노동부령으로 정한 분진작업에 종사했는지 확인할 수 없다며 요양급여 신청서를

접수조차 하지 않고 반송했다.

이로 인해 마음의 상처까지 입은 민원인은 간절한 심정으로 권익위를 찾아, 해결을 부탁해왔다. 좋은 결과를 위해 노력하겠다는 약속을 전하고 조사에 착수했다.

40년 전 직장동료의 증언이 민원인의 근무사실을 말해주다

차분히 사실을 짚어보니 우선 인우보증인 甲이 민원인과 함께 일한 것을 확인해주는 것은 분명하고, 다른 인우보증인 乙도 같은 증언을 했다. 민원인의 주치의도 민원인의 병명이 명백한 진폐증이므로, 정밀검사 및 치료가 필요하다는 의학적 소견을 제시했다.

민원인의 아내도 민원인이 결혼 초부터 광산근로자로 일했으며, 당시 탄광에서 함께 일했던 동네 사람들은 관련 지식이 전무해서 혜택을 못 받고 사망하거나, 병원에서 투병 중이라며 증언에 힘을 보탰다.

「산업재해보상보험법 시행규칙」 제33조에는 진폐에 대한 요양급여 청구 시 사업의 휴·폐업 등으로 사업주의 증명을 받을 수 없는 경우에는 분진작업종사 사실확인서를 제출하도록 하고 있다. 오직 자격을 갖춘 인우보증인 1명을 추가 확보하라며 요양신청서를 접수조차 하지 않은 것은 법률에 근거했다고 보기 힘든 지나친 처분이었다.

권익위는 민원인의 분진사업장 근무이력은 확인된다고 판단해 공단에 요양급여 신청서 반송 처분에 대해 재검토해 달라고 권고했고, 공단 측도 권익위의 요청을 받아들여 요양급여 청구에 따른 관련 사실확인 절차를 이행하기로 했다.

과거 탄광산업에 몸을 던진 이들은 지금의 대한민국을 있게 한 산업역군 세대다. 그들의 몸에 남은 고통의 흔적이 고단했던 시절을 증명한다. 증거가 충분하지 않지만 합리적인 근거가 있는 경우 외면해서는 안 되는 이유이다. 부디 민원인의 쾌유를 빈다.

시사점

사업장의 휴·폐업으로 분진작업 종사 사실을 확인하기 어려운 경우라도, 인우보증을 통한 사실확인서, 의학적 소견, 또는 다른 증거(사진 등) 자료를 통해 분진작업 종사 사실을 합리적으로 확인할 수 있다면 요양급여 지급을 적극 검토해야 한다.

수십 년 전 사건이라 당시 함께 일했던 동료를 일일이 찾아 관련 진술을 받는 등 업무수행과 질병발생의 인과관계를 적극적으로 입증하여 사회적 약자의 권익구제에 적극 노력할 필요가 있다.

업무상 질병인 진폐로 요양급여를 받으려면 사업주의 경력확인서 등을 제출해야 한다는 「산업재해보상보험법 시행규칙」 제33조(진폐에 대한 요양급여 등의 청구 시 필요서류) 관련 사례임.

56. 공공주택 내 어린이놀이시설의 안전인증기준 개선

안전인증기준에 적합한 놀이시설 이라도 안전사고가 빈발한다면 안전기준 개선 해야

"고작 5살 밖에 안 된 여자아이의 턱이 3cm나 찢어졌습니다. 더 이상 아이들이 다치지 않도록 개선되어야 합니다."

자녀가 다치면 부모의 심정은 찢어진다. 누구보다 소중한 아이의 몸에 난 상처는 그 몇 배의 흉터로 부모의 가슴에 남고 만다. 때문에 어린이들을 대상으로 한 놀이기구나 유아용품은 특히 안전에 우선을 두어야 한다.

민원인은 한국토지주택공사(공사)가 공급한 공공임대주택에 살고 있다. 그런데 민원인의 딸이 아파트 놀이터에 설치된 테마형 어린이놀이시설에서 추락하는 사고로 부상을 당하고 말았다.

민원인은 사고예방 조치를 요구했지만, 공사는 놀이시설이 안전인증기준에 적합한 시설로 문제가 없다며 신청인의 요구를 거부했다. 답변이 무성의하다고 생각한 민원인은 더 이상 다치는 어린이가 없도록 적절한 조치를 해 주고, 이런 시설물의 설치가 사전에 차단될 수 있도록 어린이 놀이시설의 안전인증기준을 개선해 달라며 권익위에 호소했다.

내 아이가 이용하는 시설이라는 마음으로…

다친 아이를 바라보는 부모의 심정이 오죽할까. 정말 민원인의 말처럼 위험한 곳인지, 혹은 단순한 아이의 실수로 인한 사고인지부터 확인했다.

현장에 가서 살펴보니 놀이기구는 무척 미끄러웠다. 철판을 도장마감하고 그 위에 미끄럼방지테이프를 부착했지만, 오히려 미끄러졌을 때 미끄럼방지테이프의 거친 면에 의해 찰과상을 입을 수도 있었다.

이 민원 놀이시설의 전경

경사도도 불안정했다. 경사가 연속될 경우 이용자가 변화에 대해 쉽게 예측할 수 있어야 하는데, 그렇지 못했다. 이동 공간도 협소했고, 손잡이 위치도 부적정했다. 통행을 위해서는 이용자가 무게중심을 잡는데 필요한 손잡이와 적정 공간이 확보되어야 하는데도, 놀이시설의 통행로 주변은 공간이 좁았고, 손잡이 역시 어린이의 손에 잘 닿지 않는 위치에 있었다. 이것이 바로 추락사고 발생의 원인으로 판단됐다.

진입로 공간도 직각에 가까운 사다리와 구름다리 형식의 사다리 등이 적용돼, 36개월 이상의 어린이라도 균형을 잃어 추락하거나 미끄러져 구조물에 부딪히는 사고가 발생할 수 있었다. 마지막으로 물고임 등으로 인한 미끄러짐 사고의 발생을 예방할 수 있어야 하는데, 이 놀이시설은 일부에 물고임 현상과 구조부의 부식 현상이 관찰되고 있었다.

「어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준」에 따르면, 어린이 놀이시설에는 놀이시설 이용과 관련된 관리주체의 이름과 연락처, 사고발생시 대처방법 및 비상연락처 등을 잘 보이는 곳에 표시하여 이용자의 안전을 도모하도록 규정하고 있다. 하지만 이 놀이시설의 표지판에는 관리주체만 표기되어 있을 뿐 사고발생시 대처 방법, 비상연락처 등이 표기되어 있지 않은 점도 발견됐다.

이러한 권익위 지적에 대해 공사는 또다시 놀이시설이 안전인증기준에 적합하다고 항변하였다. 좀 더 적극적인 조사가 필요한 상황이었다.

권익위는 어린이 놀이시설 안전인증을 수행하는 국가기술표준원과 이 놀이시설을 함께 점검하였고, 현행 안전인증 기준상으로는 문제가 없다는 것을 확인했다.

다음 단계로 각 시설물별 위험요인과 관련 안전인증기준을 살펴보았다. 그 결과 주요 사고 발생 부분인 어린이 놀이시설의 통로(플랫폼)에 대한 안전인증기준이 별도로 규정되어 있지 않음을 확인할 수 있었다. 안전사고가 반복되거나 그럴 가능성이 상당하다면, 당연히 그 기준은 이용자인 어린이 안전을 위해 보완될 필요가 있었다.

권익위는 공사에게 어린이 안전사고 예방을 위하여 빠른 시일 내에 필요한 안전조치를 할

것을 권고했다. 또 국가기술표준원에게도 시설 유형별 기준, 이용자 연령별 기준 등 다양한 어린이 놀이시설을 고려하여 안전인증기준의 보완이 필요하다는 의견을 전달했다.

민원인에게서 편지 한 통이 도착했다. 거기에 쓰인 마음이 바로 부모 된 사람의 간곡함일 것이다.

“아이들 놀이터가 개선되었으면 하는 마음이었는데, 담당자들이 악성 민원인으로만 대하는 태도가 너무 억울해서 도움을 요청드렸습니다. 어느 기관 하나 아이들 편에서 생각하는 기관이 없었습니다. 위험한 놀이터가 교체될 수 있도록 도와주셔서 너무 감사드립니다.”

시사점

어린이놀이시설이 안전인증기준을 통과했다고 하더라도, 실제 현장에서 사고위험이 크고 안전사고가 빈발한다면 관련 기준의 문제를 분석·검토해 개선하는 등의 즉각적이고 적극적인 안전조치가 이루어져야 한다.

즉, 어린이가 이용하는 시설의 안전성은 아무리 강조해도 지나치지 않기에 시설이 안전기준에 부합한다고 하더라도 현장에서 안전사고가 발생한다면 이용자 관점에서 안전기준을 근본적으로 재검토할 필요성이 있다.

어린이놀이시설의 안전성에 대해 규정한 「어린이놀이시설의 시설기준 및 기술기준」(행정안전부 고시 2017-1호, 2017. 7. 26.) 4.1. 관련 사례임.

57. 위탁한 승용마 관리 미흡으로 인한 폐사 보상

말 관리위탁 시 책임면제 서약이 있었더라도 관리미흡으로 말이 폐사했다면 보상해야

"멀쩡하던 말이 하루아침에 죽었는데, 아무런 책임이 없다고만 합니다. 그 원인을 밝히고 보상을 받을 수 있게 해 주십시오."

기르던 개나 고양이가 곁을 떠나도 몇날 며칠 일이 손에 잡히지 않는 것이 인지상정이다. 그런데 비싼 값을 치르고 데려와 공들여 키우던 말(馬)이 죽었다면 얼마나 황당할까. 흔하지 않지만, 경청할 만한 민원이었다.

민원인은 전문승용마 생산농장을 운영하고 있다. 그가 아끼는 말은 독일에서 데려와 키우고 있었고, 인공수정을 위해 2018년 5월 4일 한국마사회(마사회)가 운영하는 A목장에 입사시켰다. 그런데 같은 해 5월 26일 말이 산통으로 죽었다는 소식을 들었다. 충격을 다스리고 목장의 관리소홀로 막대한 피해를 입었으니 보상해 달라고 요구한 민원인.

하지만 민원인은 그 전에 '위탁관리 중 발생하는 어떠한 사고에 대해서도 마사회의

책임을 묻지 아니한다'는 서약서에 서명했고, 말의 폐사는 목장의 관리 과실이 아닌 급성질환에 의한 것으로 보상 요구는 수용할 수 없다는 답변을 들었다.
이를 도저히 받아들일 수 없다는 민원인은 말이 죽은 이유를 밝혀 책임 있는 보상을 원한다며 권익위에 찾아왔다.

어미말이 있었던 마방

초지방목장

면책조항의 동의가 모든 피해를 덮을 수는 없어

흔치 않은 일이었지만, 민원인의 심정을 헤아린 권익위는 차근차근 사실을 확인해 보기로 했다. 우선 문제가 되는 부분은 서약서였다. 「약관의 규제에 관한 법률」 제7조(면책조항의 금지)에 따르면 "상당한 이유 없이 사업자가 부담하여야 할 위험을 고객에게 떠넘기는 조항은 금지한다."고 규정하고 있다. 대법원도 면책조항이 고의·중과실로 인한 경우까지 적용된다고 볼 수 없다고 판시한 바 있으나, 조사가 더 필요했다.

말의 경우 산통이나 장꼬임이 잦기에 임신이 1차로 확인된 5월 23일부터는 관리를 더욱 엄격하게 했어야 했다. 하지만 목장에서는 임신이 최종 확인된 24일 저녁에 마방에 있던 어미말을 초지에 방목을 했다. 마사회가 발행한 '승용마 영양과 사양관리 표준화 매뉴얼'에는 사료를 급격히 바꾸면 산통을 유발할 수 있기에 조금씩 섞으면서 변화를 주고,

장기간 마사에서 관리하던 말을 갑작스럽게 방목하는 것은 좋지 않다고 적시되어 있었다.

또 말이 폐사하기 전날 당직근무자가 초지방목장에 있는 말들의 상태를 확인하기 위한 야간 순찰도 하지 않은 것으로 드러났다. 이로 인해 동물병원 이송 등 적절한 조치를 할 수 없었고, 산통은 더욱 심해졌을 것으로 추정됐다,

심지어 폐사 당일 아침, 말의 산통을 발견 후에도 동물병원 이송 등의 조치는 하지 않고, 손 끌기 운동을 실시하여 치료가 지연된 사실도 확인됐다.
이렇게 면밀하게 조사된 사실을 바탕으로 권익위의 권고를 전달했다. 민원인이 면책 조항에 동의했다고 하더라도 관리자의 과실이 확인되는 한 말 폐사와 관련된 보상 금액을 적정선에서 협의하여 민원인에게 지급해 줄 것을 요청한 것이다. 마사회도 권익위의 꼼꼼한 조사와 권고에 민원인이 원하는 말로 현물 보상하였다.

생소한 분야이긴 했으나, 귀를 열어 듣고 차분히 원칙을 따지면 순리에 맞게 민원이 해결될 수 있다는 교훈을 주는 사례였다.

시사점

위탁계약 당사자가 면책조항이 있는 서약서에 서명하였더라도, 「약관의 규제에 관한 법률」 제7조(면책조항의 금지)는 고의 또는 중대한 과실로 인한 법적 책임을 배제하는 조항 등은 무효라고 규정하고 있고, 고의·중과실에까지 이르지 않았더라도 위탁관리 시 미흡한 조치로 중대한 손해가 발생하였다면 보상금 협의를 적극 검토해야 한다.

우월적 지위에서 이루어진 불공정계약, 소위 갑질지침 등은 일제히 정비되어야 한다. 위탁물건이 동물일지라도 관리자는 상황발생 시 책임범위 내에서 필요한 사안을 적극 조치해야 하고, 관리 잘못이 확인되었다면 현물변상 등 적극적인 보상방안도 마련해야 한다.

어미말 관리를 위탁하면서 일상적 수의업무, 위탁관리 중 발생하는 어떠한 사고에 대해서도 책임을 묻지 않는다는 '서약서' 관련 사례임.

58. 공기업 보유재산의 수의매각 허용

공공기관의 재산이라도 일반 경쟁으로 부치는 것이 부적합한 경우에는 수의 계약으로 처분할 수 있어야

"합당한 가격을 치르겠으니. 땅을 사게 해주십시오. 일반경쟁으로 인해 다른 사람이 토지를 소유하게 되면 영업을 중단해야 될 지도 모릅니다."

자신의 땅에서 자신의 건물을 지어 영업할 수 있다면 가장 좋겠지만, 그렇게 못하는 경우 여러 분쟁과 갈등이 발생하게 된다. 이 중에는 일반인이 국가나 공공기관의 토지에 터를 잡고 건물을 지어 민원이 생기는 일도 있다.

민원인은 경기 안성시 소재 한국농어촌공사(공사)의 토지 위에 본인 소유의 건물이 있다. 그는 이 건물에서 약 16년째 음식점을 운영하고 있는데, 보다 안정적인 영업을 위해 해당 토지를 매수하고 싶었다. 이에 공사에 토지를 수의매각해 달라고 했지만 거부당했다.

공기업 소유재산의 처분은 「국유재산법」이 아닌 공기업·준정부기관의 계약기준과 절차, 입찰참가자격의 제한 등을 규정한 「공기업·준정부기관 계약사무규칙」의 적용을 받기에, 일반경쟁에 부쳐 매각할 예정이라는 게 공사 측의 입장이었던 것이다.

한 장소에서 오랫동안 영업을 해온 민원인은 공사가 토지를 일반경쟁에 부쳐 제3자가 매수하게 될 경우 제3자가 민원인에게 건물철거를 요구하는 등으로 분쟁이 발생할 수도 있고, 급기야 영업을 접어야 할 수도 있다며 걱정이 이만저만이 아니었다.

분쟁이 예상되는 토지라면, 수의계약을 진행하는 방향으로

사실을 살펴보니 공사는 2009년부터 2014년 9월까지 「국유재산법 시행령」 제40조(처분의 방법) 제3항을 준용하여 '일반경쟁이 곤란한 경우'에 해당한다고 판단해 보유토지 295필지를 개인에게 수의계약으로 매각한 사실이 확인됐다. 형평성 차원에서 민원인의 요구를 안 들어줄 이유가 없어 보였다.

그렇다면 제3자에게 매각하여 사실상의 분쟁상황을 만드는 것보다는, 민원인의 요구대로 수의계약으로 매각하는 것이 보다 합리적일 수 있었다.

권익위는 토지 위 건물 소유자인 민원인에게 매각을 검토하는 것이 좋겠다는 권고를 전달했다. 공사도 권익위의 권고를 수용해 민원인에게 매각조치를 완료했다.

명백히 분쟁이 예상되는 상황이라면, 이를 미연에 방지하는 것도 국가와 공공기관이 할 수 있는 적극행정의 한 결과이지 않을까 한다.

시사점

계약사무규칙에 따른 수의계약 대상으로 열거되지 않은 사안이더라도, 개인 소유의 건물이 있는 공공기관의 토지를 건물 소유자가 아닌 제3자에게 매각해 토지와 건물의 소유자가 각각 달라질 경우, 건물을 이용한 영업활동 중단 등 건물소유자에게 회복할 수 없는 피해발생 우려가 있고 영구적인 분쟁발생 소지가 있다면「국유재산법」에 따라 '일반경쟁에 부치기 곤란한 경우'로 보아 수의계약으로 매각하는 방안을 적극 강구해야 한다.

공기업 등의 수의계약사항을 규정한「공기업·준정부기관 계약사무규칙」제8조(수의계약) 관련 사례임.

59. 고압송전선로 설치로 인한 주민의 건강과 안전에 대한 피해 우려 해소

공공시설이라도 인근 주민의 건강과 안전에 위협의 우려가 있다면 적극 대책을 마련해야

"지금 있는 고압선만으로도 위험한데, 이번에 초고압선까지 매설되면 심각한 피해가 우려됩니다. 특히 인근에 초등학교가 있으니 어린이들을 위해 대책을 세워 주세요."

한국전력공사(공사)는 인천 부평구에서 광명시까지 17.4㎞ 구간에 345㎸의 초고압 송전선로를 매설하는 공사를 진행 중이었다. 그런데 다른 구간은 고압선이 지나가는 터널인 '전력구'를 지하 30~50m 깊이에 설치하지만, 부평구부터 2.5㎞ 구간(민원구간)은 지하 8m 깊이에 고압선을 매설할 계획이었다. 이 민원구간에는 이미 지하 8m 깊이에 여분의 전력구가 있어 추가로 전력구를 설치할 필요가 없다는 이유 때문이다.

하지만 공사계획에 대해 주민들은 이 구간에 154㎸ 고압선이 매설돼 있는데 다른 고압선까지 생기면 치명적인 전자파 피해가 우려된다며 매주 초등학교 학생들과 함께 단체 행동을 하고 있었다.

민원을 제기한 곳은 인근에 이미 고압 송전선로가 매설되어 있는 A초등학교이다.

특히 이 학교의 한 학생은 해당 문제와 관련해 직접 쓴 손 편지를 작성해 청와대에 보내기도 했다.

공공기관은 전자파에 대한 주민들의 우려를 씻어줘야

주민들은 대책위까지 꾸려 외부 기관에 의뢰해 현재 154㎸ 고압선이 지나가는 아파트와 학교 7곳의 전자파를 측정한 결과, 11~110mG(밀리가우스)의 전자파가 감지됐다고 주장했다. 이는 공사가 학교와 도로에서 측정한 전자파 1.6~40mG(WHO 기준치 200mG, 국내 기준치 83.3mG)보다 훨씬 높은 수치였다.

대책위 관계자는 "345㎸ 초고압선의 40m 이내에 거주하면 1년 내내 3mG의 전자파에 노출되고 어린이 백혈병 발병률이 3.8배로 높아진다는 연구 결과도 있다"며 "지금 있는 고압선만으로도 위험한데 또 초고압선이 매설되면 심각한 피해가 우려된다"고 주장했다.

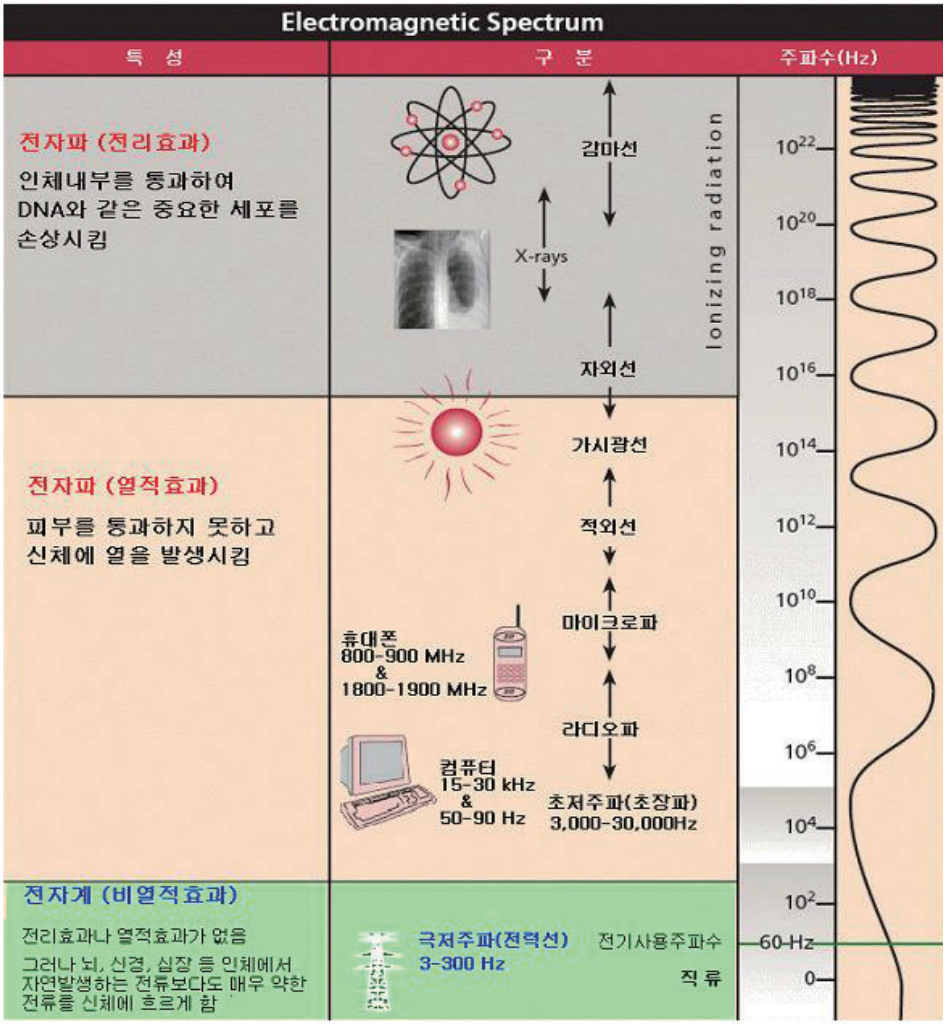
전자파는 전기장과 자기장이 서로 공명해 만드는 파동으로 정확히는 '전기자기파'이다. 전자파는 우리 몸을 구성하고 있는 원자나 분자에게 에너지를 전달하는데, 흡수한 에너지로 인해 원자나 분자의 구성이 깨지거나 달라지면 우리 몸은 즉시 원상회복에 나선다.

이때 흡수한 에너지가 적으면 금방 회복되지만, 에너지가 크면 위험해질 수 있다는 것이다. 강한 전류가 흐르는 주변은 당연히 강한 전자파가 생길 수 있다고 생각할 수 있는 것이다. 따라서 주민들의 이러한 우려가 집단행동으로 이어진 것이다.

권익위는 아무리 공공기관의 사업이라 해도 국민의 건강이 염려된다면 그 우려에 귀기울일 필요가 있다고 판단했다. 또한 민원의 주요 대상이 A초등학교 환경인 점을

감안할 때 학교 측의 적극적인 참여가 중요했다. 학교 측에서는 민원의 중심에 서서 적극적으로 대응할 것을 흔쾌히 약속해 주었다.

이에 A초등학교에서 민원인(학교교장), 공사, 관할 교육청 등이 참석한 가운데 '고압 송전선로 대책 요구에 따른 현장 조정회의'를 개최했다. 이날 회의에서 공사는 학교 인근에서 발생하는 전자파가 교육환경에 미치는 영향에 대해 조사하여 그 결과를 개선에 반영하기로 했다.



전자파와 전자계

조사는 민원인 측이 추천한 전문가가 실시하였고, 조사를 마친 후에는 학부모 등을 대상으로 연구(조사)결과 설명회를 개최했다. 결국 전자파 피해는 없는 것으로 확인돼 이를 학부모 등에게 설명하였고, 학부모 등도 그 결과를 신뢰해 민원이 해소되었다. 주민과 관계 공공기관이 서로의 입장을 이해하고, 합의점을 찾아가는 과정이 바로 국민이 원하는 적극행정이라 할 것이다.

시사점

발전소에서 전력을 일반가정, 사무실, 공장 등으로 보내기 위한 고압송전선로 설치가 국가적 전력수급차원에서 필요하다고 하더라도, 고압송전선로가 지나는 인근에서 생활하는 초등학교 학생과 교직원의 건강과 안전에 영향을 미칠 우려가 있다면 이해당사자의 의견을 적극 수렴하여 고압 송전선로의 영향에 대한 연구용역을 추진하는 등 안전상의 우려를 해소할 수 있는 대책을 적극 마련해야 한다.

고압송전로, 핵폐기물 처리장, 쓰레기 소각장 등 기피시설 설치 시 주민들이 건강에 대한 우려를 제기하는 경우가 종종 있다. 이 때 해당시설이 주변에 미치는 영향에 대한 전문가 의견, 전문연구용역 등을 실시하여 객관적이고 중립적인 자료를 확보하여 주민들과의 충분한 설명을 통해 우려를 해소할 필요가 있다.

사람이나 다른 물체에 위해 또는 손상을 주지 않도록 전기설비기준을 정해야 한다는 「전기사업법」 제67조(기술기준), 「전기사업법시행령」 제43조(기술기준의 제정),「전기설비기술기준」 제17조(유도장해 방지) 관련 사례임.

Ⅳ. 특별민원

60. 맑은 웃음 가득한 폭행 전과자

본 사례는 행정기관에서 제기된 민원에 대하여 정당한 절차와 규정에 따라 적정히 처리하였음에도 자신이 원하는 대로 결과가 나오지 않았다는 이유로, 장기에 걸쳐 폭언, 폭행, 고소·고발 등 이성적이지 못한 행태로 일관함으로써 일명 대책 없는 민원, 악성민원, 고질민원 등으로 불리며 사회로부터 외면당하고 있는 민원과 관련한 이야기로,

과연 이들이 사회적 문제 집단으로 경계해야 할 국민인지에 대하여 좀 더 신중히 생각해 볼 필요가 있고, 당장의 어려움은 있으나 국민에 대한 봉사자인 공무원으로서 좀 더 적극적인 사고와 노력이 가져다주는 보람과 긍지는 그 무엇과도 비교할 수 없는 숭고함이라는 생각으로 민원처리 사례를 소개코자한다.

"어우~! 당신이 너무 보고 싶어 정말!"

얼마 전까지 거의 매일 구청, 시청, 경찰서, 검찰청, 법원, 대통령실 그리고 여러 방송사와 국민권익위원회(권익위)를 방문하여 언제 끝날지 모를 폭언, 욕설로 삶의 전부를 쏟아내던 나의 작은아버지의 입에서 나온 말이다.

작은아버지는 다양한 민원으로 여러 기관을 상대로 민원에 민원을 거듭하다 결국 권익위의 문을 두드렸다. 작은아버지의 민원을 접수한 담당 조사관은 고충민원에 관한 적법한 절차와 규정을 거쳐 최종적으로 "민원을 도와줄 수 없다"는 심의결과를 통보하였고, 작은아버지는 담당 조사관이 경찰, 검찰과 짜고 민원을 처리했다며 수시로 권익위를 방문해 갖은 폭언과 욕설로 재조사를 요구하였고, 더 이상 민원을 처리할 수 없다고 판단

한 담당부서에서 특별민원조사팀으로 민원을 인계하여 특별 관리하게 된 분이다.

작은아버지의 민원은 다음과 같다.

당초 작은아버지는 2003년 작은아버지의 주택과 연접한 토지에 이웃 주민이 대형 상가 건물을 신축하면서 작은아버지의 토지를 침범하여 건축하였음에도 관할구청에서 부당하게 준공처리해 피해를 주었으니 구청에서 상가를 철거토록 해 달라며 민원을 제기하였고, 담당 조사관이 조사 후 도움을 줄 수 없다고 통보하자 담당조사관에게 고성과 욕설로 지속적으로 이의를 제기하여 특별민원조사팀으로 민원이 인계되었다.

그 후 작은아버지는 당초의 민원 이외에도 자신이 인접건물 건축주를 고소하였는데 경찰이 피고소인과 짜고 허위진술서를 만들어 무혐의 처분을 받도록 하였으니 담당 경찰관과 서장, 담당검사 등을 모두 처벌해 달라는 민원을,

늦은 겨울밤 만취되어 전철역사 계단에 앉아 있던 작은아버지를 공익근무요원이 집으로 귀가토록 하는 과정에서 공익근무요원을 폭행해 집행유예로 풀려난 적이 있었는데, 그로 인해 투표를 할 수 없게 돼 국민의 기본권이 침해되었다는 민원을,

구청에서 추진하고 있는 주거환경 개선사업과 관련해 잘못된 도시계획으로 자신의 토지를 부당하게 도로에 편입시켰으니 도시계획을 취소해 달라는 민원 등을 추가로 제기하였다.

작은아버지는 이 모든 억울한 일들이 구청과 경찰, 검찰이 짜고 한 일이니 특별조사팀에서 모두 조사하여 해결해 주고, 언론과 방송사에 반드시 터트려 달라며 하루가 멀다

하고 찾아와서 격앙된 목소리로 소리를 질러대곤 했다.

지금은 비록 민원이 모두 해소되어 그저 시간의 흐름 속에 잊혀져가는 다른 수많은 특별민원들과 별반 다르지 않지만, 이렇듯 생생하게 마음속 깊이 자리하고 있는 것은 작은아버지가 내게 준 "보람"이란 큰 선물 때문이 아닌가 생각된다.

작은아버지와의 첫 만남

처음 작은아버지를 만났을 때, 작은아버지는 약 160센티의 작은 키에 햇볕에 까맣게 그을린 얼굴과 검은 머리카락이라고는 찾아볼 수 없는 말 그대로 백발의 노인이었고, 목소리는 기차 화통을 삶아 먹었는지 작은 체구에서 나오는 소리라고는 믿기 어려울 정도로 컸으며, 작은 등에는 볼펜과 색연필로 작성된 수많은 서류 뭉치들이 담긴 커다란 가방을 메고 있었다.

작은아버지가 걸어온 험난하고 고단했던 여정을 느낄 수 있었다.

당시 많은 민원인들로 북새통을 이루고 있는 상담실 한편 창구에 자리를 틀고 앉아 있던 작은아버지는 오늘 반드시 자신의 민원을 부당하게 처리한 담당조사관을 박살내고야 말겠다며 소리를 지르고 있었다.

이에 좀 더 세심하고 따뜻한 자세로 경청하고 공감해 주면서 한편으로는 주눅 들지 않게 밝고 씩씩하게 작은아버지를 응대해야겠다는 생각으로 여느 일반 민원인과 조금은 다른 자세로 작은아버지에게 접근했던 기억이 생생하다.

"어이쿠 어르신 안녕하세요! 화가 많이 나셨네요~. 저는 권익위원회 트~윽~별조사

관인데요. 뭣 때문에 이렇게 화가 나셨나요?"

작은아버지는 가방 안에서 수많은 서류를 꺼내 책상 위에 한가득 펼쳐놓고 그중 일부를 한 손에 쥐고 흔들며 "□□과 □조사관 ×××가 경찰과 짜고 나한테 문서를 보내고 도망쳤어."

"에이~ 어르신. 역정 내지 마시고 차근차근 말씀해보세요 제가 들어보고 도움을 드릴 수 있으면 도와드릴 테니."

"특별조사관? 당신은 뭐 하는 사람이야!"

"네 저는 민원부서 조사관이 처리한 민원에 대하여 어르신처럼 강하게 이의를 제기하시는 분들이 있을 경우 민원을 다시 한 번 특별하게 검토해서 잘못된 것이 있는지 확인하고 잘못된 것이 있다면 직접 민원을 처리하는 조사관이에요." ^^

"그래 그럼 한 번 들어봐. 우리 밭을 넘어와서 건물을 지은 사람을 경찰에 신고했거든~ 신고할 때 건축주 이름을 분명하게 몰라서 건축주 이름을 쓰지 않았는데 경찰에서 조서를 받는데 딱하니 건축주 이름이 있고, 나중에 검찰에서 무혐의 판정이 나서 진술조서를 확인해 보니 내가 진술한 내용과 다르고, 서명을 하지도 않았는데 어디서 내 서명을 알아내 컴퓨터로 조작을 해 놓았어. 그리고 구청에서는 남의 땅을 침범해서 지은 상가건물을 측량도 하지 않고 건축주한테 뇌물을 받아 처먹고 준공검사를 해 준 거야. 나쁜 놈들... 그래서 관련 구청 공무원, 경찰, 검사를 모두 처벌해 주고, 내 땅을 침범하여 준공된 상가건물을 철거해 달라고 민원을 넣었더니만, □□과 □□□조사관 놈도 경찰, 검찰과 짜고 검찰의 무혐의 처분 통보일과 같은 날에 도움을 줄 수 없다고

내게 공문을 보내왔어. 짜지 않았으면 어떻게 똑 같은 결과를 같은 날에 보낼 수 있어. 이건 분명 서로 짠 거야. 나쁜 □□들이야. □□□들 노인이라고 우습게 보이나 본데 나한테 잘 걸렸어. 내가 정의가 살아 있다는 것을 보여주고야 말거야. 내가 이래봬도 얼마 전 법원 판사가 내 민사사건 판결을 잘못하기에 판사한테 잘못된 것을 지적하고 정의는 살아있기에 반드시 내가 이기고야 말겠다고 크게 소리쳤더니 판사도 정의는 살아 있다고 했어. 두고 봐~"

작은아버지는 콧잔등까지 내려온 두툼한 돋보기안경을 치켜세우며 강한 의지를 보였다.

작은아버지는 오래 간만에 자신의 말을 잘 들어주고, 맞장구도 쳐주는 상대를 만나서 인지 신이 나서 1시간이 지나고, 2시간이 지나고, 3시간이 지나도록 했던 말을 또 하고 또 했다.

어언 저녁 6시가 되어 작은아버지 외에 상담을 받고 있던 다른 민원인들은 모두 돌아가고 상담실 문을 닫아야 하는 시간이 되었다.

"어르신~ 말씀을 많이 하셔서 배고프시겠어요. 이제 상담실 문을 닫아야 할 시간인데 저녁 드실 시간도 되고 했으니 옆에 감자탕 잘하는 집이 있는데 저녁 드시면서 말씀 하시고 이제 나가시죠."

집에 가서 저녁을 먹겠다는 작은아버지를 겨우 설득해 권익위 옆 감자탕 집으로 자리를 옮겨 식사를 하면서 대화하는 동안 "민원 1회 만남 3촌 이내 친족화"라는 특별민원조사 방침에 따라 자연스럽게 작은아버지와 조카 관계가 되었고, 불신과 거리감은 점차

사라지고 있었다.
(작은아버지로 부른 이유는 민원인이 78세로 특별조사관의 아버지 나이(85세)보다 적었기 때문이었다.)

"작은 아버지. 오늘 오랜 시간동안 말씀하시느라 고생하셨는데 이제 집에 가셔서 좀 쉬세요. 그리고 제가 빠른 시간 내에 작은아버지 집을 방문하겠으니, 구청, 시청, 경찰서, 검찰 등을 찾아다니지 마시고 집에 계세요. 알았죠?"

"알았어, 고마워! 오랜 시간 이야기도 잘 들어주고, 맛있는 감자탕도 사줘서 ^^...."

민원인 가족의 고통

그 후 약속대로 작은아버지 집을 방문해 사실을 확인하고 허심탄회하게 대화를 나누고 여러 차례 만나면서 작은아버지는 물론 작은어머니와도 친조카와 같은 친밀함과 신뢰감이 형성되었다.

경찰서와 구청 등을 방문해 고성·폭언으로 자신의 고집스러운 주장을 되풀이하는 것이 삶의 전부인 작은아버지의 삶이 참 고되고 고통스럽겠다는 측은한 생각이 들었다. 작은아버지야 자신이 원해서 하는 일이니 그렇다 쳐도 작은아버지보다 더 힘든 사람은 사실 작은어머니와 그 가족들이었다.

가족들이 작은아버지에게 바라는 것은 단순했다. '날 선 눈길과 냉랭한 마음보다 따뜻하고 풍요로운 마음으로 감사하며 생활했으면', '좀 더 생산적이고 건전한 생활을 했으면', '짜증과 큰 소리보다 사랑하는 가족과 오순도순 정겨운 대화를 나누었으면' 하는 정도의 바램뿐이었다.

타고난 천성이 있을까?

“천성은 타고났기 때문에 바꿀 수 없다”는 말이 있다. 처음 특별민원을 담당하면서 “특별민원인들의 행태는 바꿀 수 없다”는 것이 주위 대부분의 중론이었고 그것이 사실인줄 알았다.

그런데, 그렇지 않을 수 있다는 것을 많은 특별민원인들을 대하면서 알게 되었다. 겉으로 드러난 행태에 비해 마음은 여리고 순수한 분들. 특히 작은아버지가 얼마나 소박하고 따뜻한 사람인지를 알게 되기까지는 그리 긴 시간이 필요하지 않았다.

작은아버지가 얼마나 지독한 짠돌이(?)인지는 작은어머니의 불만 가득한 하소연을 통해 이미 알고 있었다. 아무리 추운 겨울이어도 절대 보일러를 켜는 일이 없다. 작은어머니는 작은아버지보다 건강이 좋지 않아 좀 더 따뜻하게 지내야 하는데도 말이다.

어느 추운 겨울날 작은아버지가 살고 있는 지역 인근으로 출장갈 일이 있었는데, 일을 마치고 돌아오는 길에 작은아버지와 작은어머니 생각이 나서 사전 연락 없이 불쑥 집으로 찾아간 적이 있었다.

집에 들어서는 순간, 추운날씨에도 보일러를 켜지 않아 방이며 거실이며 온통 냉랭한 기운이 가득했고, 두 노인들은 오직 두꺼운 겨울옷을 겹겹이 껴입고 두툼한 이불을 몸에 둘러 체온을 빼앗기지 않기 위해 안간힘을 쓰고 있었다.

“작은어머니 몸도 불편하신데 보일러 좀 켜고 살지.”

특별조사관은 차가운 방바닥에 앉아 이불을 끌어 덮으며 작은아버지와 지금은 생각조차 나지 않는 일상적인 대화를 나누다가 그 자리에서 잠이 들었던 적이 있었다.

얼마나 지났을까? 잠에서 깨어보니 방에는 특별조사관 이외에 아무도 없었고, 머리 밑에는 베개, 두툼한 이불 옆에는 전기스토브가 빨갛게 달아 후끈한 열기를 내뿜고 있었다. 그리고 방문 밖 거실에서 작은아버지와 작은어머니의 작은 말소리가 방문 틈을 통해 흘러들어왔다.

"왜 추운데 나와 계세요?" 문을 열고 나오면서 묻자, "이 양반이 조사관 깬다고." 작은어머니는 웃고 있었다.

작은아버지는 이런 사람이었다.

이렇게 저렇게 시간이 지나면서 작은아버지가 권익위를 방문하는 주기가 매일 매일에서 1주일에 1-2번으로, 한 달에 1-2번으로 줄어들었고, 방문 이유도 민원 해결 요구가 아닌 그간 구청, 시청, 경찰서, 검찰청 등 방문사실과 활동성과를 보고(?)하는 정도로 그 성격이 달라져 있었다.

코뿔소 형 작은아버지의 억지성 정의!

그러던 어느 날 작은아버지가 전화를 걸어 감정이 격앙된 어조로 "서울□□지방법원에서 준비서면을 제출하라."고 통보가 왔다고 말했다.

작은아버지는 젊은 시절부터 대형 빌딩 등 건물 페인트칠과 방수공사, 미장일 등을 했고 현재도 같은 일을 소규모로 하고 있는데, 2년 전 이웃 주민의 요청으로 빌라 건물 방수

공사를 맡아 공사를 완료하고 대금을 청구하자, 건물주가 "방수공사 비용이 과다하게 청구되었다."며 공사비용 700만 원 중 400만 원만 지불했다고 했다. 그래서 배신감과 억울한 마음으로 나홀로 공사대금 청구소송을 진행한 끝에 승소하여 미수금 300만원을 받고, 약 2년여 간을 소송을 진행하면서 지불한 소송비용과 시간적, 정신적 피해 보상을 받아 내야겠다는 생각에 빌라에 대한 압류와 강제집행 절차를 취소하지 않았는데, 건물주가 작은아버지를 상대로 강제집행정지를 위한 소송을 제기해 승소하였고, 작은아버지 항소하여 준비서면을 제출하게 된 것이라고 했다.

작은아버지의 이야기를 듣고, 작은아버지와 건물주는 자기의 생각에 몰입되어 서로를 불신하고 원한관계로 나아가고 있어, 비록 행정과는 아무 관계가 없는 사인간의 문제이지만 중재의 필요성이 있다고 판단하였다.

작은아버지와 건물주를 중재하기 위해 작은아버지로부터 건물주의 연락처를 알아내 전화를 하자, 건물주는 권익위에서 왜 개입하느냐고 강한 어조로 불만을 표시하였다.

건물주의 불만 섞인 이야기를 모두 듣고 현재의 상황에서 시간이 지연되면 양측 모두 손해만 커지니 서로 화해하는 것이 좋겠다고 한 다음 작은아버지가 워낙 황소고집이라 어느 누구의 말도 안 듣는데 다행히 조사관과는 말이 통하니 원하는 것이 있으면 이야기하라고 하자 건물주는 "빨리 빌라에 대한 압류를 해제하고 강제집행절차를 중지해 임대업을 할 수 있도록 해 달라."고 말했다.

이에 작은아버지는 그간의 소송비용과 시간적, 정신적 피해에 대한 보상으로 200만원 정도를 받고 싶어하는 것 같은데, 200만원까지는 아니더라도 이웃 간 화합과 미래를 생각해 최소한 사과와 함께 얼마라도 성의를 표시하는 것이 어떻겠냐고 중재안을

제시하자, 건물주는 자신이 더 큰 피해를 입었는데 무슨 소송비용이냐며 소송을 하려면 끝까지 가자는 강경한 어조로 거절하였다.

어쩔 수 없이 작은아버지에게 법원에 압류해제 신청을 하도록 하고 이후 본 사건과 관련하여 어떠한 이의도 제기하지 않고 다투지 않겠다는 약속을 건물주에게 받는 선에서 분쟁을 해결하기로 했다.

이후 작은아버지에게 전화를 걸어 건물주가 빌라 압류로 임대업을 할 수 없어 피해가 커져 감정이 극에 달해 있음을 전하고, 잘못하면 나중에 건물주의 피해에 대한 책임 문제가 불거질 수 있으니 법원에 가서 빌라 압류해제를 신청하고 접수증을 받아 FAX로 보내달라고 하자, 작은아버지는 법원에 압류해제 신청을 하고 접수증을 보내왔다.

건물주에게 즉시 전화를 걸어 작은아버지가 법원에 압류해제 신청을 했다고 전하자, 건물주는 어떻게 노인을 설득했느냐고 놀라워했다.

이로써 작은아버지와 건물주간의 분쟁도 완전히 끝이 났다.

조카 말이라면 뭐든지 믿지!

이번 분쟁에 대한 원만한 해결로 작은아버지는 조카(조사관) 말이라면 "팥으로 메주를 쑨다."고 해도 믿을 정도로 신뢰하게 되었고, 그간 피해의식에 쌓여 진행하였던 구청, 시청, 경찰서, 검찰청, 법원, 대통령실, 각종 언론사, 권익위 등과 관련한 모든 민원을 종료하였다.

이후, 작은아버지는 좀 더 편안한 마음으로 자신이 가지고 있는 기술을 이용해 다시 미장업

등 생산적인 일을 할 수 있게 되었고, 작은아버지의 얼굴에는 웃음꽃이 활짝 피었다.

특별민원인은 행복을 주는 전도사!

얼마 전 생각지도 않았던 작은아버지로부터 전화가 왔다. 너무 보고 싶단다. 세종시로 찾아오시겠단다, "노인네가 어떻게 이 멀리 찾아오느냐. 복잡해서 길을 잃을 수도 있으니 집에 잠자코 계시면 제가 서울 출장 갈 때 한 번 들리겠다. 기다려라." 이야기 한 후 전화를 끊었는데 다음날 아침 일찍 또 전화다. 강남에서 버스를 타고 세종시로 가고 있으니 어디 가지 말고 기다리란다.

우리 작은아버지는 그간 가족도, 형제도, 이웃도, 수많은 행정기관 모든 관련공직자들도 자기와의 관계에서 그저 처내기 바빴던 폭력 전과자였고, 황소고집에 기차화통 할아버지였다.

특별조사관이 작은아버지의 복잡한 민원을 처리하면서 행정적인 도움을 제공한 것은 없다. 사실 당초부터 행정적으로 해결할 수 있는 것도 없었다. 그러나 작은아버지가 10여 년 이상 삶의 전부를 걸고 제기해 온 민원은 모두 종료되었다.

작은아버지 민원해결을 위해 조사관이 한 것이 무엇이었나. 그리고 비결은 무엇이었나를 생각해 보았다.

그저 법을 집행하는 행정공무원으로서 행정적으로 작은아버지에게 도움을 제공한 것은 하나도 없었지만, 국민전체에 대한 「봉사자」로서 작은아버지도 국가의 보호를 받아야 할 국민의 한 사람이라고 생각했던 것 같다.

또 수많은 국민들 중에는 비이성적 행동을 보이기도 하지만, 고객인 국민이 처한 위치와 상황, 의식수준 등을 종합적으로 인식하고 그에 맞는 적절한 도움을 모색하려고 한 것 같다.

그리고 작은아버지가 누구를 만나건 큰소리를 치는 것은 고령으로 귀가 잘 들리지 않기 때문이라는 것도 사실 알고 있었다.^^.

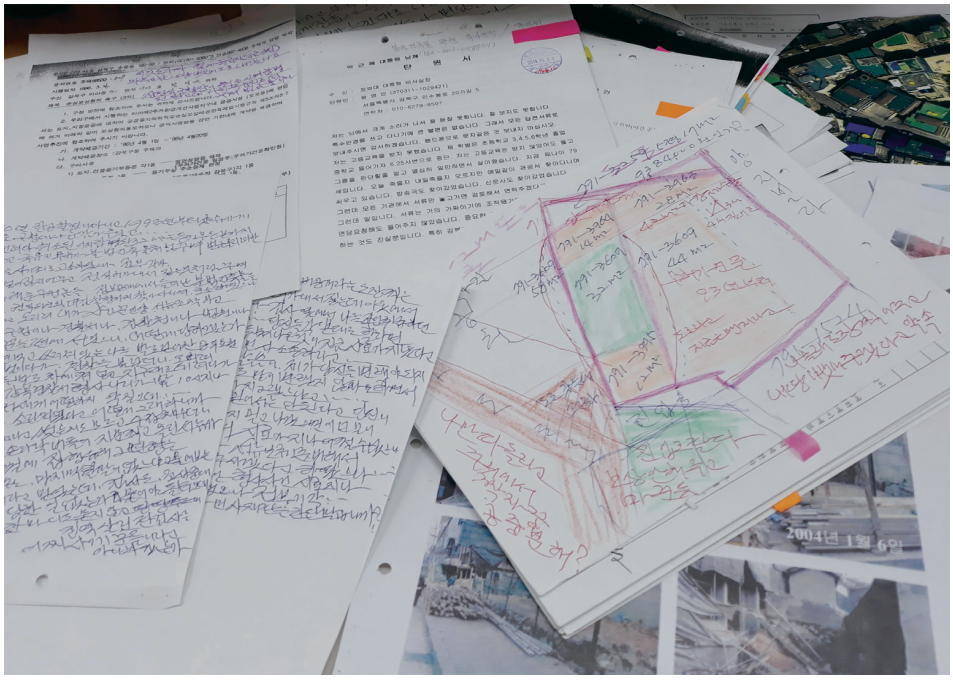
작은 키에 새까맣게 그을린 얼굴, 민원서류로 가득 찬 큰 가방을 작은 등에 메고 환하게 미소 짓는 폭행전과자 작은 아버지의 얼굴이 그립다.

시사점

아무리 해답이 없는 업무 일지라도 문제를 축소, 분해, 연구검토 시 무엇인가 문제 해결 실마리를 찾을 수 있기에 적극적인 해결 의지가 중요하다.

국민의 욕구와 행동양식은 모두가 다르기에 자신만이 옳다는 생각으로는 국민의 기대에 부응할 수 없다.

어려운 민원업무 일수록 문제 해결이후 얻어지는 긍지와 자부심은 어떤 포상이나 인센티브와 견줄 수 없는 행복을 가져다 줄 수 있다.



등 가방에 가득한 한 맺힌 작은아버지의 민원서류들

<부록> 주요사례 의결서

국 민 권 익 위 원 회
의 결

민원표시 2BA-1402-164890 영업손실보상

신 청 인 ㈜○○식품
대표이사 박○○

피신청인 원주지방국토관리청장

주 문 피신청인에게 제2영동(광주 ~ 원주) 고속도로 민자투자사업에 편입되고 남은 신청인 소유의 경기 ○○시 ○○읍 ○○리 ○○○-○○ 일대 단무지 제조공장을 이전할 수 있도록 영업손실보상할 것을 의견표명한다.

신청취지 주문과 같다.

이 유 별지와 같다.

의 결 일 2014. 6. 2.

위 원 권 ○ ○

위 원 최 ○ ○

위 원 박 ○ ○

(별　지)

이　　유

1. 신청원인

제2영동(광주 ~ 원주) 고속도로 민간투자사업(이하 '이 민원 사업'라 한다)에 신청인이 운영하는 경기 ○○시 ○○읍 ○○리 ○○○-○○ 일대 단무지 제조공장(이하 '이 민원 공장'이라 한다)의 폐수처리시설 및 무절임탱크가 전부 편입되어 더 이상 영업을 할 수 없게 되었으니 공장시설을 이전할 수 있도록 보상해 달라.

2. 피신청인의 주장

이 민원 공장의 잔여지가 크고, 진출입이 가능하므로 잔여지를 활용할 경우 공장운영이 현저히 곤란하게 되었다고 볼 수 없기에 이 민원 공장 이전을 위한 영업손실보상은 불가하다.

3. 사실관계

가. 이 민원 사업은 2010. 3. 4. 국토해양부고시 제2010-129호로 민간투자사업 실시계획이 승인고시되었고, 2011. 11. 착공하여 2016년말 준공 예정이며, 도로 규모는 4차로, 연장 56.95㎞이다. 이 민원 사업의 시행자는 제이영동고속도로주식회사(현대건설 등 16개사 컨소시엄)이고, 보상 및 사업관리는 피신청인이 수행하고 있다.

나. 신청인은 단무지 등 절임식품 제조업체로, 1996. 7. 경기 ○○시 ○○읍 ○○리 ○○○-○외 1필지에 법인설립 전 개인명의로 공장을 최초 신축(지상 2층, 연면적 467.5㎡)하였고, 2007. 10. 같은 리 236-11에 ㈜○○농산[㈜○○식품으로 명칭변경] 명의로 공장시설을 추가 신축(지하 1층, 지상 3층, 연면적 2,293.66㎡)하여 현재의 공장 규모를 갖추게 되었으며, 약 40여 명의 직원이 근무하고 있고, 대기업에 계약납품을 하고 있으며, 중소거래

처를 합해 약 100곳에 납품하고 있다고 하며, 연매출액은 약 55억 원 내외이다.

다. 이 민원 공장이 위치한 지역은 중부고속도로와 제2영동고속도로의 분기점으로, 중부고속도로에서 제2영동고속도로로 진입하는 연결로(Ramp-A)와 부체도로에 이 민원 공장의 폐수처리시설 및 무절임탱크 전부와 토지 1,096㎡가 편입되었다. 편입지를 제외한 이 민원 공장의 잔여지는 5,759㎡[1)]이다.

라. 이 민원 공장은 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」상 일일 폐수배출량 50㎥(톤) 미만의 5종 사업장에 해당하고, 2014. 1. 현재 실제 폐수배출량은 38 ~ 40㎥ 내외이며, 폐수처리시설은 기계실과 원수조, 침전조, 여과조, 방류조 등으로 구성되어 있고, 폐수처리시설의 전체 바닥면적은 약 480㎡이다.

마. 무절임탱크는 무를 소금에 재우는 단무지 제조공정의 첫단계에 사용하는 시설로, 개별규모 7.5m×7.5m×4.5m의 절임탱크가 총 11개 설치되어 있다. 신청인은 무절임탱크 부족으로 경기 ○○시 ○○읍 ○○리 ○○ 일대에 19개를 별도 설치하여 운영하고 있다.

바. 이 민원 공장의 전면부(동쪽)에 이 민원 사업에 편입된 폐수처리시설과 무절임탱크가 있고, 중간에 사무실과 창고가 있으며, 후면(서쪽)에 제조시설이 있고, 공장시설물 사이는 차량주차 및 이동통로로 되어 있다. 이 민원 공장부지의 남쪽에는 다른 공장이 인접해 있고, 북쪽은 낭떠러지인 산비탈이며, 서쪽은 약 15m 높이의 사면이 형성되어 있는 임야이고, 사면 너머에는 타 공장시설이 있다.

사. 신청인은 이 민원 공장의 잔여지에 여유부지가 없어 폐수처리시설과 무절임탱크를 설치할 수 없고, 주위 토지를 매입하려고 해도 주변여건상 불가능하다고 주장하고 있다. 또한, 이 민원 공장의 잔여지에 맞게 공장규모를 축소하여 폐수처리시설 등을 설치하려면 기존 공장을 전부 철거하여 재배치해야 하므로 현실성이 없고, 일정 규모 이상의 시설 및 물량 생산

1) 신청인 소유의 같은 리 236-12 임야 12,127㎡는 공장부지에 해당하지 않으므로 제외

이 필요한 대기업과 납품계약을 할 수 없게 되므로 주된 판로가 막혀 회사문을 닫아야 되는 상황이라고 한다. 신청인은 기존 무절임탱크가 있는 경기 ○○시 ○○읍 ○○리 일대로 공장을 이전할 계획이며, 공장시설 외 잔여지에 대해서는 매수를 요구하고 있지 않다.

4. 판단

가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제77조 제1항은 "영업을 폐지하거나 휴업함에 따른 영업손실에 대하여는 영업이익과 시설의 이전비용 등을 고려하여 보상하여야 한다."라고 하고, 같은 법 시행규칙 제47조 제1항은 "공익사업의 시행으로 인하여 영업장소를 이전하여야 하는 경우의 영업손실은 휴업기간에 해당하는 영업이익에 다음 각 호의 비용을 합한 금액으로 평가한다. 1. 휴업기간중의 영업용 자산에 대한 감가상각비·유지관리비와 휴업기간중에도 정상적으로 근무하여야 하는 최소인원에 대한 인건비 등 고정적 비용, 2. 영업시설·원재료·제품 및 상품의 이전에 소요되는 비용 및 그 이전에 따른 감손상당액, 3. 이전광고비 및 개업비 등 영업장소를 이전함으로 인하여 소요되는 부대비용"이라고 하며, 제2항은 "제1항의 규정에 의한 휴업기간은 3월 이내로 한다. 다만, 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 실제 휴업기간으로 하되, 그 휴업기간은 2년을 초과할 수 없다. 1. 당해 공익사업을 위한 영업의 금지 또는 제한으로 인하여 3월 이상의 기간동안 영업을 할 수 없는 경우, 2. 영업시설의 규모가 크거나 이전에 고도의 정밀성을 요구하는 등 당해 영업의 고유한 특수성으로 인하여 3월 이내에 다른 장소로 이전하는 것이 어렵다고 객관적으로 인정되는 경우"라고 하고, 제3항은 "공익사업에 영업시설의 일부가 편입됨으로 인하여 잔여시설에 그 시설을 새로이 설치하거나 잔여시설을 보수하지 아니하고는 그 영업을 계속할 수 없는 경우의 영업손실 및 영업규모의 축소에 따른 영업손실은 다음 각 호에 해당하는 금액을 더한 금액으로 평가한다. 이 경우 보상액은 제1항에 따른 평가액을 초과하지 못한다. 1. 해당 시설의 설치 등에 소요되는 기간의 영업이익, 2. 해당 시설의 설치 등에 통상 소요되는 비용, 3. 영업규모의 축소에 따른 영업용 고정자산·원재료·제품 및 상품 등의 매각손실액"이라고 한다.

나. 이 민원 공장의 전체 시설을 이전할 수 있도록 영업손실을 보상해달라는 신청에 대하여 피신청인은 이 민원 공장의 잔여지 면적이 크고, 진출입이 가능하므로 잔여지를 활용할 경우 공장운영이 현저히 곤란하게 되었다고 볼 수 없기에 공장 이전에 따른 영업손실보상은 불가하다라고 주장하고 있는데, 이를 살펴보면, 1) 이 민원 사업에 편입된 폐수처리시설은 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 의한 의무시설이고, 무절임탱크는 무를 소금에 재우는 단무지 제조공정의 첫단계에 해당하는 주요시설로 해당 시설을 새로 설치하지 않고는 공장을 운영할 수 없는 점, 2) 이 민원 공장의 잔여지 면적이 크다고 해도 상·하차 등 작업차량이 드나드는 공간 외에 여유부지가 없고, 이 민원 공장 부지가 임야, 산비탈, 타 공장 등으로 둘러싸여 있어 추가부지 확보도 곤란해 보이는 점, 3) 이 민원 공장의 생산규모를 잔여지에 맞게 축소하는 것은 기존 공장을 전부 철거하고 새로 건축하는 것과 같아 공장 이전에 따른 영업손실보상과 별반 차이가 없고, 피신청인이 기존 판로를 보장해 줄 수 없는 상황에서 생산규모 축소나 공장 재배치를 요구하기는 곤란한 점 등을 종합하여 볼 때, 이 민원 사업에 편입되고 남은 이 민원 공장의 잔여시설을 모두 이전할 수 있도록 영업손실보상하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 결 론

그러므로 이 민원 공장 이전을 위한 영업손실보상을 구하는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

국 민 권 익 위 원 회

의　　결

민원표시　　2BA-1411-238390　보훈대상자 비해당 이의

신 청 인　　○○○

피신청인　　인천보훈지청장

주　　문　　피신청인에게 신청인의 외상 후 스트레스 장애 등 정신과적 질환에 대하여 행한 국가유공자/보훈보상대상자 비해당 처분에 대해 재심의를 할 것을 의견표명한다.

신청취지　　주문과 같다.

이　　유　　별지와 같다.

의 결 일　　2016. 2. 15.

위원　권○○

위원　이○○

위원　전○○

(별 지)

이 유

1. 신청 원인

신청인은 1985. 10.초 육군제○○보병사단 본부대 정보처 행정병으로 근무하던 중 비문이 없어졌다는 이유로 보안부대에서 7일간 고문을 당하였고, 현재까지도 그 후유증으로 정신과 치료를 받고 있다. 이에 국가보훈처에 국가유공자/보훈보상대상자(이하 '보훈대상자'라 한다) 등록 신청을 하였으나, 비해당 처분한 것은 부당하니, 이를 시정해 달라.

2. 피신청인의 주장

신청인의 진술 이외 군 공무수행과 신청인의 정신장애 사이에 상당인과관계가 있음을 인정할 수 있는 구체적, 객관적인 자료가 없고, 신청인이 제출한 의무기록도 전역 후 28년 이상 경과하여 작성된 것으로, 이를 상당인과관계 입증자료로 보기 어렵다.

3. 사실 관계

가. 신청인의 병적기록표에 따르면, 신청인은 1984. 3. 21. 제306보충대대로 입대하였고, 같은 해 5. 5.부터 육군제○○보병사단(이하 '○○사단'이라 한다) 본부대 정보처 행정병으로 복무하였으며, 1986. 9. 20. 만기 전역하였다.

나. 신청인은 1985. 10. 초, 당시 정보처 소유 비문이 분실되는 사고가 발생하였고, 보안부대 조사 결과, 당시 정보처 소속 중사가 비문을 절도한 것으로 밝혀졌다고 주장하는 바, 1985년 ○○사단 상벌명령지 전체를 검색해 아래와 같은 기록을 확인하였다.

○○사단 상벌명령 제○○호								1985. 11. 18.
7. 감봉								
징장 번호	소속	계급	군번	성명	병과	비행 건명	징계 권자	조치 일자
1	사단 본부대	중사	********	최○○	105	**보안 위반**	사단장	1985.11.7.
명. 감봉 1개월(1/3) (군인사법 제57조 4항에 의거). 끝.								

다. 우리 위원회는 위와 같은 명령지를 찾은 후 중사 최○○의 하사관 자력표를 확인하였다. 그 주된 기재사항은 아래와 같다.

1) 보직 등

계급	구분	부대별	직책	일자	근거	확인관
하사	보직	○○중대	분대장	1980. 4. 3.	○○○연대인사명령 (무) 제○○호	대위 이○○
중사	보변	○○중대	소대 선임하사관	1982. 6. 4.	○○○연대인사명령 (하사관) 제○○호	중위 이○○
중사	전보	사단 본부대	정보처 선임하사관	1984. 5. 28.	○○사단인사명령 (하사관) 제○○호	대위 노○○
중사	전역	예비역	군인사법 제37조1항2호[1]	1985. 12. 31.	○○사단인사명령 (하사관) 제○○○호	대위 장○○

2) 진급 등

구분	계급	일자	근거	확인관
진급	중사	1982. 6. 1.	○군사령부인사명령 (하사관) 제○○호	중위 이○○
임명	장기복무	1984. 9. 1.	육군본부인사명령 (하사관) 제○○○호	준위 유○○

1) 「군인사법」 [법률 제3802호, 1985.12.31, 일부개정]
제37조 (원에 의하지 아니하는 전역 및 제적) ① 다음 각 호의 1에 해당하는 자는 각 군 전역심사위원회의 심의를 거쳐 현역에서 전역시킬 수 있다.
1. 심신장애로 인하여 현역복무에 불적합한 자
2. 대통령령으로 정하는 **현역복무에 적합하지 아니한 자**

3) 처벌

종류	비위사실	일자	근거	확인관
감봉1개월(1/3)	보안위반	1985. 11. 7.	○○사단상벌명령 제○○호	준위 유○○

위 자력을 정리하면, 최○○은 1982. 6. 1. 중사로 진급해 소대 선임하사관을 마친 후 1984. 5. 28. ○○사단 본부대 정보처 선임하사관으로 보직되었으며, 같은 해 9. 1. 장기복무자로 임명되었다. 그런데 다음해인 1985. 11. 7. '보안위반'을 이유로 감봉처분을 받았고, 연이어 같은 해 12. 31. '현역복무 부적합 전역'되었다.

라. 우리 위원회는 국군기무사령부(이하 '기무사'라 한다)에 위 중사 최○○의 1985년 보안위반 관련 수사기록 등을 요청하였다. 하지만 기무사는 우리 위원회에 '해당 기록이 없다'고 답변하면서, '1985년 10월경 ○○○보안부대(○○사단 담당 보안부대)의 고문에 대해서는 아는 사실이 없다'고 회신하였다.

마. 우리 위원회는 신청인의 주장이 사실인지 여부를 판단하기 위해, 당시 ○○사단 정보처에 근무했던 자(당시 대위 문○○[2]), 동 노○○[3]), 이병 송○○[4]) 및 신청인과 함께 생활한 동기(병장 조○○[5]), 상병 김○○[6]), 동 길○○[7]), 동 이○○[8]) 등을 상대로 대면조사를 실시하였으며, 그 결과는 아래와 같다.

---

2) 예비역 중령, 장교자력표: 1985. 1. 28. ~ 1985. 11. 10. ○○사단사령부 정보처 전투서열장교

3) 예비역 중령, 장교자력표: 1984. 1. 9. ~ 1987. 3. 17. ○○사단사령부 정보처 정보항공장교

4) 병적기록표: 1985. 5. 17. 입대, 1985. 7. 4. ○○사단 본부대 정보처 정보병

5) 병적기록표: 1984. 3. 8. 입대, 1985. 8. 19. ○○사단 본부대 보급병

6) 병적기록표: 1984. 4. 11. 입대, 1984. 5. 26. ○○사단 본부대 군수처 행정병

7) 병적기록표: 1984. 4. 25. 입대, 1985. 5. 25. ○○사단 본부대 전산요원

8) 병적기록표: 1984. 4. 25. 입대, 1985. 6. 9. ○○사단 본부대 인사처 행정병

1) 1985년 10월 당시 ○○사단 정보처 구성[9)]

2) 보안부대로부터 고문을 당한 적이 있는지 여부 등

(1) 우리 위원회가 대면조사한 자 중 정보처에 근무했던 자들은 모두, 자신들도 심한 구타와 잠을 자지 못하는 고문 등을 당하였다고 진술하였다. 특히 간부들에 비해 병사들이 더 많은 구타와 고문을 당했는데, 당시 이병 송○○는 자신도 신청인과 마찬가지로 물고문과 성희롱을 비롯한 모욕적인 행동 등을 당하였다고 하였다. 한편 송○○는 당시 신청인이 정보처의 최선임 병사로서, 비문 도난과 관련이 있을 것이라는 의심을 받아 더 심한 피해를 당하였다고 하였다.

(2) 한편 신청인의 동기들은, 신청인이 고문을 받은 후 성격이 크게 변하였고, 전역할 때까지

9) 문○○은 당시 정보처 구성원을 아래와 같이 기억하고 있었다. 이는 당시 인사명령지를 통해서도 확인된다. 다만 문○○은 정보보좌관(소령)이 있었다고 하나, 본인도 그 사람의 이름을 기억하지 못하고 있고, 인사명령지를 통해서도 확인되지 않는다.
이 중 정보참모(중령 김○○)는 보안부대에서 조사를 받지 않았으므로 우리 위원회에서도 조사하지 아니하였다. 또한 보안선임하사(중사 최○○)는 당시 비문 도난의 주범이라고 하는바, 진술의 신빙성을 확보하기 어려워 조사를 실시하지 아니하였으며, 나머지 조사대상자 중 전투서열관(준위 권○○)은 2003년 사망하였다. 그 이외 정보항공장교(대위 노○○) 및 병사 송○○를 대상으로 조사를 실시하였다.

항상 힘들어하며 말을 거의 하지 않아 '먹구름'이라는 별명을 가지게 되었다고 진술하였다.

바. 경기 부천시 ○○구 소재 ○○○병원이 신청인에 대해 발급한 2015. 12. 31.자 진단서 및 2014. 12. 2.자 심리평가보고서의 주요 내용은 아래와 같다.

1) 진단서

- 병명: 외상 후 스트레스 장애
- 향후치료의견: 신청인은 과거 본인이 경험한 사건에 의해 지속적인 불안감과 반복적인 회상으로 인한 우울감 등을 표현하고 있으며 이로 인해 외래 약물치료 중임. 신청인은 약물치료로 불안, 불면 등의 증상에 호전을 보이고 있으나, 잔존증상으로 인해 향후 3개월이상 지속적인 정신과적 치료가 필요할 것으로 판단함.

2) 심리평가보고서

- 환자의 지능은 '평균 상 수준'(전체지능 116, 언어성 지능 111, 동작성 지능 122)에 속하고 있고, 지적 잠재 능력은 최대 '우수 수준'에 이를 것으로 추정된다.
- 사고적인 측면에서는 외부 환경에 대한 paranoid한(피해망상적인) 양상이 있으며, 주어진 정보가 많고 복잡할수록 부적절하게 판단하며, 의사결정을 하는데 어려움이 있는 것으로 생각된다. 사고 내용상으로는 환자가 과거에 경험했던 고통스러운 사건과 관련된 침투적 사고가 빈번하게 일어나고 이에 대해 지속적으로 반추하고 있기 때문에, 과거의 트라우마가 여전히 작동되고 있는 것으로 추측된다.
- 정서적으로는 높은 수준의 우울감 및 분노감, 불안감이 시사되었는데, 불안감의 경우 환자에게 침투적으로 외상과 관련된 사건이 떠오르기 때문에 더욱 심해지는 것으로 생각되며, 자신에게 나쁜 일이 생기지 않을까하는 예기불안도 큰 것으로 보인다. 또한 환자는 정서적 자극에 취약하고 자신이 경험한 감정에 압도될 가능성이 높아 보이는데, 이는 어린 시절 외상적 경험 및 군대 내에서의 고문 사건에서 기인한 것으로 추측된다.

4. 판단

가. 「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」제4조 제1항 제6호는 “공상군경: 군인이나 경찰·소방 공무원으로서 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 있는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함한다)를 입고 전역하거나 퇴직한 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈처장이 실시하는 신체검사에서 상이등급으로 판정된 사람”이라고, 「보훈보상대상자 지원에 관한 법률」제2조 제1항 제2호는 “재해부상군경: 군인이나 경찰·소방 공무원으로서 국가의 수호·안전보장 또는 국민의 생명·재산 보호와 직접적인 관련이 없는 직무수행이나 교육훈련 중 상이(질병을 포함한다)를 입고 전역하거나 퇴직한 사람으로서 그 상이정도가 국가보훈처장이 실시하는 신체검사에서 제6조에 따른 상이등급으로 판정된 사람”이라고 하고 있다.

「국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률」제74조의5 제1항은 “이 법에 따른 보상 등에 관련된 다음 각 호의 사항을 심의·의결하기 위하여 국가보훈처장 소속으로 보훈심사위원회를 둔다.”라고, 같은 법 제74조의8 제2항은 “보훈심사위원회는 제74조의5 제1항 각 호의 사항에 대한 심의·의결과 관련하여 필요하다고 인정하면 심의 안건과 관련되는 분야의 관계 공무원, 전문가 및 증인을 보훈심사위원회에 출석하게 하여 그 의견을 들을 수 있고 위원 또는 소속 직원에게 증인과 증거에 대하여 조사하게 하거나 현지 확인을 하게 할 수 있다.”라고, 같은 법 제74조의10은 “국가보훈처장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 보훈심사위원회가 심의·의결한 사항에 대하여 재심의를 요구할 수 있다.”라고 하면서, 같은 법 같은 조 제2항은 “제74조의5 제1항 각 호의 사항과 관련된 국가보훈처장의 처분에 대하여 감사원이나 국민권익위원회 등 국가기관이 국가보훈처장에게 시정을 권고한 경우”라고 하고 있다.

나. 대법원은 “국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률[법률 제11041호(2011. 9. 15.)로 개정되기 전의 것]제4조 제1항 제6호(공상군경)에서 말하는 '교육훈련 또는 직무수행중 상이(공무상의 질병을 포함한다)'라 함은 군인 또는 경찰공무원이 교육훈련 또는 직무수행중 부상하거나 질병에 걸리는 것을 뜻한다. 그러므로 위 규정이 정한 상이가 되기 위하여는 교육훈련 또는 직무수행과 그 부상·질병 사이에 상당인과관계가 있어야 하고, 그 직무수행 등과 부상 등 사이의 인과관계에 관하여는 이를 주장하는 측에서 입증을 하여야 한다(대법원 2003. 9. 23. 선고 2003두5617 판결 등 참조). 그러나 그 인과관계는 반드시 의료적·자연과학적으로 명백히 입증하여야 하는 것은 아니고 제반 사정을 고려할 때 교육훈련 또는 직무수행과 그 부상·질병 사이에 상당인과관계가 있다고 추단되는 경우에도 그 입증이 있다고 보아야 하고, 또한 평소에 정상적인 근무가 가능한 기초질병이나 기존질병이 훈련 또는 직무의 과중 등이 원인이 되어 자연적인 진행속도 이상을 급격하게 악화된 때에도 그 입증이 있는 경우에 포함되는 것이며, 교육훈련 또는 직무수행과 그 부상·질병과의 인과관계의 유무는 보통의 평균인이 아니라 당해 군인 등의 건강과 신체조건을 기준으로 판단하여야 한다.”라고 판시하고 있다(대법원 2007. 9. 6. 선고 2006두6772 판결).

다. 신청인이 1985. 10.경, ○○사단을 관할하는 당시 ○○○보안부대(현 ○○○기무부대)로부터 정보처 비문분실을 이유로 조사 및 고문을 당하였는지 여부에 대해 살펴보면, ① 당시 ○○사단 정보처 중사 최○○이 1985. 11. 7. ‘보안위반’을 이유로 감봉처분을 받았고, 그 직후인 같은 해 12. 31. ‘현역복무 부적합 전역’된 점, ② 당시 ○○사단 정보처 간부였던 예비역 중령 문○○(당시 대위)을 비롯해 여러 명이 동일한 피해를 진술하고 있고, 이들의 진술 내용이 실제 경험한 자만이 알 수 있는 구체적인 내용을 담고 있으며, 그 내용 또한 일치하는 점 등을 통해 볼 때, 신청인은 ○○○보안부대로부터 고문을 당하였다고 판단된다.

라. 한편 신청인의 현상 질병인 외상 후 스트레스 장애를 비롯한 정신과적 질환과 군 복무 사이에 상당한 인과관계가 있는지 여부에 대해 살펴보면, ① 신청인과 함께 근무했던 동기들이, 신청인이 고문을 받은 이후 성격이 크게 변하였고, 전역할 때까지 항상 힘들어하며 말을 거의 하지 않았다고 진술하는 점, ② 신청인에 대한 심리평가보고서 상, 신청인은 정서적 자극에 취약하고 자신이 경험한 감정에 압도될 가능성이 높아 보이는데, 이는 어린 시절 외상적 경험 및 군대 내에서의 고문 사건에서 기인한 것으로 추측된다고 하는 점, ③ 대법원이 (교육훈련 또는 직무수행과 그 부상·질병 사이에 상당인과관계는) 반드시 의료적·자연과학적으로 명백히 입증하여야 하는 것은 아니고, 또한 평소에 정상적인 근무가 가능한 기초질병이 훈련 또는 직무의 과중 등이 원인이 되어 자연적인 진행속도 이상을 급격하게 악화된 때에도 그 입증이 있는 경우에 포함된다고 판시한 점 등을 통해 볼 때, 신청인의 외상 후 스트레스 장애를 비롯한 정신과적 질환은 군 복무 중 당한 고문(拷問)으로 인해 발생·악화되었다고 판단된다.

5. 결론

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

국 민 권 익 위 원 회

의 결

민원표시 2AA-1501-136885 공상 인정 요구

신 청 인 김OO

피신청인 대구지방경찰청장

주 문 피신청인에게 2001. 2. 2. 자살을 시도하여 '저산소에 의한 뇌손상'으로 직권면직된 신청인 아들의 공상 여부에 대해 재심의할 것을 의견표명한다.

신청취지 주문과 같다.

이 유 별지와 같다.

의 결 일 2015. 3. 9.

위원 최OO

위원 노OO

위원 정OO

(별지)

이 유

1. 신청 원인

신청인의 아들은 피신청인 소속 대구동부경찰서 방범순찰대(이하 '순찰대'라 한다)에 근무하던 중, 선임병의 견딜 수 없는 학대로 인한 모멸감으로 2001. 2. 2. 순찰대 내무반 화장실에서 자살을 시도(이하 '이 민원 사건'이라 한다)하였고, 그로 인해 중증장애 1급 판정을 받았으나, 피신청인은 이를 '사상'으로 판정하였다. 신청인이 아들을 건강하게 키워서 국민의 의무를 다하라고 의무경찰로 입대시켰으면 신청인의 아들이 제대할 때까지는 국가가 신청인의 아들을 보호하여야 함에도 순찰대에서 있었던 학대사실을 부모인 신청인이 입증하지 않으면 국가의 책임은 없다고 하는 것은 너무 가혹하므로, 신청인의 아들이 순찰대 내무반 안에서 자살을 시도한 사정 등을 감안하여 신청인의 아들을 '공상'으로 인정해 달라.

2. 피신청인의 주장

신청인의 아들은 2000. 11. 20. 군부대 및 중앙경찰학교에서 군사기본교육과 의경기본교육을 받고, 2001. 1. 12. 순찰대로 전입해서 2001. 1. 26. 제1소대에 배치되어 근무하던 중, 2001. 2. 2. 10:20 순찰대 내무반 2층 화장실에서 1회용 면도기로 양쪽 손목을 긋고, 2미터 높이의 창문틀에 동파카 허리끈을 묶은 뒤 목을 매어 자살을 시도하였고, 순찰대 소속 일경 김□□에게 발견되어 즉시 대구파티마병원으로 후송되었다. 당시 동료대원들의 진술서 및 사고경위를 종합한 결과, 신청인의 아들은 '스스로 자기의 생명을 끊기 위한 자해행위'를 한 것으로 인정되어「전투경찰순경 등 관리규칙」제136조 [별표 15] 기준번호 4-2에 따라 '사상' 판정을 하였던 것이므로, 신청인의 주장은 이유 없다.

3. 사실 관계

가. '신청인의 고충민원신청서 및 피신청인이 제출한 자료'에 따르면, 신청인의 아들은 신장 176㎝, 체중 68㎏, 혈액형 O형으로 신체검사 1급 판정을 받은 뒤, 2000. 11. 20. 전주 소재 군부대와 중앙경찰학교에서 군사기본교육 및 의경기본교육을 받고 2001. 1. 12. 순찰대로 전입하였고, 2001. 1. 26. 제1소대에 배치되어 근무하던 중, 2001. 2. 2. 10:20경 순찰대 2층 화장실에서 1회용 면도기로 양쪽 손목을 긋고, 2미터 높이의 창문틀에 동파카 허리끈을 묶어서 목을 매어 자살을 시도한 것을 순찰대 소속 일경 김□□이 발견하여 대구파티마병원으로 긴급 후송하였다.

나. 위 같은 자료에 따르면, 신청인의 아들은 대구파티마병원에서 '저산소증 뇌증(의증)' 진단을 받은 뒤 전문적인 신경과 치료를 위해 2001. 2. 3. 영남대학교병원으로 이송되었고, 영남대학교병원에서 '저산소증에 의한 뇌병변(의증)', '양쪽 손목의 앞 부위에 깊은 열상', '찰과상', '엉덩이(둔부), 골반 쪽에 홍반성 물집과 발진', '폐렴' 진단을 받았으며(2001. 2. 14. '둔부'는 조직검사 상 '압박에 의한 허혈성 피부 손상'으로 추정된다는 진단을 받았다), 2001. 2. 16. 국립경찰병원으로 재차 이송되어 국립경찰병원에서 '저산소증에 의한 뇌병변(의증)', '폐렴', '욕창', '찰과상' 진단을 받았고, 2001. 8. 29. 다시 영남대학교병원에서 "'저산소증 지연성 뇌증', '우측 장흉신경 마비', '파킨스증으로 거동 및 보행장애, 인지기능저하, 이상운동증상'으로 인해 일상생활이 부적절하며 수년 이상 치료를 요한다."라는 진단을 받았다. 또한 신청인의 아들은 2010. 12. 17. 영남대학교병원에서 실시한 '심리학적 평가'에서 K-WAIS[1]를 통한 지적 능력의 경우 경도(輕度)의 정신지체 범위에 해당하는 지적 능력(언어성 지능 62, 동작성 지능 51, 전체 지능 55)을 가지고 있는 것으로 평가되었고, 사회성숙도 검사(SMS)에서는 심도(深度)의 정신지체 범위(사회연령 4.7세, 사회성숙지수 29)에 해당하는 것으로 평가되었다.

다. 피신청인이 제출한 '대원 물품조사'(2001. 2. 3.)에 따르면, 신청인 아들의 물품에서 유서나 수첩은 발견되지 않았다.

1) K-WAIS(Korean Wechsler Adult Intelligence Scale)는 성인지능검사로 언어성 검사, 동작성 검사로 구성되어 있다.

라. 피신청인이 제출한 '전투경찰순경 공·사상 심사 관련 자료'에 따르면, 순찰대는 2001. 3. 14. 피신청인에게 신청인의 아들에 대한 공·사상 심사요청을 하면서 "의사소견, 동료대원 진술서, 사고경위, 1소대장의 보고를 종합한바, 신청인의 아들은 '스스로 자기의 생명을 끊기 위하여 자해행위를 한 상이자'에 해당하므로,「전투경찰순경 등 관리규칙」제137조 [별표 15] 기준번호 4-2에 의거하여 '사상'으로 처리함이 타당하다."라는 의견을 제시하였고, 피신청인은 2001. 3. 21. 신청인의 아들에 대해 '사상' 판정을 하였다.

마. 신청인의 아들이 순찰대 제1소대에 배치되기 전 성격 등에 대해 확인되는 사항은 다음과 같다.[2)]

1) 신청인 아들의 '학교생활기록부'에 따르면, 신청인의 아들은 고등학교 3년 내내 개근상을 받았고, 학급 및 클럽활동에도 적극적으로 참여했으며, 긍정적인 사고방식을 가지고 매사에 능동적으로 참여했고, 원만한 성품으로 주어진 일에 최선을 다하는 등 책임감이 강했으며, 성실하였다고 기재되어 있다.

2) 피신청인의 '신상면담카드'(2001. 1. 5.)에서, 신청인의 아들은 자신을 '적극적인 사람'으로 소개하였다.

3) 피신청인이 보유·관리하는 '나의 성장기'(2001. 1. 12.)에서, 신청인의 아들은 "대학 통기타 동아리에서 기타를 치고, 두 번 정도 공연에 나간 사실도 있으며, 군 입대 전에는 5개월간 아르바이트를 하였고(그 전에도 학교 도서관에서 아르바이트를 하였다), OO기공이라는 회사에서 기술자들의 보조업무를 하는 아르바이트를 한 적도 있으며, 훈련소에서 생활할 때에는 서로 다른 말투를 사용하는 것이 낯설었지만 금방 적응이 되었고, 남은 2년의 복무기간 동안 열심히 생활하겠다."라고 하였다.

---

2) 이하 참고인인 동료대원을 표현함에 있어 신청인과 같은 제1소대에 근무하였던 동료대원들은 '1소대 소속'이라고 표현하고, 제1소대가 아닌 동료대원들은 의경, 상경 등의 표현만 사용하기로 한다.

4) 동료대원의 '진술서'(2001. 2. 2., 2001. 3. 12., 이경 윤OO)에 따르면, "(이경 윤OO은) 2001. 1. 12. 신청인의 아들과 함께 순찰대로 전입하여 2주간의 본부 대기기간에 신청인의 아들을 알게 되어 친해지기 시작했고, 동기로서 허물없이 지내는 동안 그를 오랜 친구처럼 생각했었으며, 자기 전에도 장래에 하고 싶은 것에 대해 이야기하고, 가족이나 여자친구 이야기도 하는 등 많은 이야기를 하였으나 특별히 이상한 점을 발견하지 못했고, 신청인의 아들이 항상 잘해보자고 이야기하고 오히려 자신이 군 생활이 두려워서 신청인의 아들에게 꼭 같은 소대로 가서 같이 생활하자고 했었다."라고 기재되어 있다.

5) 동료대원의 '진술서'(상경 성OO[3], 2001. 2. 1.)에 따르면, "신청인의 아들은 동기와 1주 차이가 나는 신병들 중에 제일 열심히 하는 대원이었고, 항상 자기가 맡은 일은 그 누구보다도 열심히 하는 대원이었으며, 같은 신병끼리도 잘 어울리고 당시 부모님 및 친구들과도 면회를 하는 등, 신청인의 아들에게 직접 (부대)생활을 잘 할 것이라고 얘기한 적도 있었다."라고 기재되어 있다.

6) '법원 증인신문조사[4]'(이 민원 사건 당시 의경 이OO, 증언당시 대학생, 2004. 2. 26.)에 따르면, "(이OO는) 신청인 아들과는 고등학교 동창이자 신청인의 아들보다 1주일 뒤에 순찰대로 전입하였는데, 당시 신청인의 아들은 다른 사람들보다 적극적으로 군 생활을 하려고 하였다. 자신도 나중에 제1소대로 배치되었는데, 그때 신청인의 아들이 자살을 시도하였다는 이야기를 들었다."라고 증언하였다.

7) 신청인의 아들이 대학 동아리 친구 박OO(이하 '동아리 친구'라 한다)에게 보낸 '편지'(2000. 12. 2.)에는, "완전통제와는 어울리지 않는 나(신청인의 아들)이지만 그래도 여기 생활은 나름대로 재미있단다."라고 기재되어 있고, 같은 동아리 친구에게 보낸 '다른 편지'(2000년 말경)에는 "기동대에 빠지는 것보다는 방범순찰대에 빠지길 모든 동기들이 기원하고 있지. 기동대에 빠지면 데모진압을 하러 가야 하는데 가끔씩 격렬한 시위현장에서 순직하는 의경들이

3) 신청인의 아들은 순찰대로 전입한 후 제1소대에 배치되기 전 부대 취사반 일을 보조하는 업무를 하였는데, 상경 성OO은 취사반에서 근무하고 있다.
4) 신청인이 대한민국을 상대로 국가배상청구를 하였는데, 이에 대해서는 후설함.

간간히 있어서 우리들에겐 걱정이 더해진단다. … 지금 한참 데모 중이지? … 시위가 장기화되면 재수가 없으면 아마 우리들도 배치받자마자 일선에 나가야 되지 싶은데 데모진압이 힘들어서가 아니라 대중에 짓밟혀 죽는 게 우리 의경들에게는 큰 공포다. 한 명의 흉기를 쥔 강도보다 수십 수백의 성난 폭도들이 더 겁난다."라고 기재되어 있다.

8) 순찰대 소속 경찰관의 '자술서'(순찰대 대장, 경감 이■■, 2001. 2. 2.)에 따르면, "신청인의 아들은 2001. 1. 12. 저희 부대에 전입하여 여느 대원과 똑같이 개인의 신상을 면담하였습니다. 처음 보기에도 성격은 차분하고, 가정이나 주변 등 특별한 문제가 없는 대원으로 파악되었습니다."라고 기재되어 있다.

9) 순찰대 소속 경찰관의 '진술서'(순찰대 소속 경무과 민원실 경사 양OO, 2001. 3. 23.)에 따르면, "신청인의 아들이 본부대기하는 2주간 매일 신상면담을 하였는데, 신청인의 아들은 차분하고 부대생활도 잘하는 편이며, 동기와도 잘 어울리는 것으로 판단되었고, 제1소대로 발령나는 날 면담했을 때 소대발령이 나면 착실하게 생활하겠다고 하여 소대생활에 잘 적응하도록 격려하였다."라고 기재되어 있다.

바. 신청인의 아들이 제1소대에 배치된 후, 신청인 아들의 모습에 대한 당시 동료 대원들의 진술 등은 다음과 같다.

1) 동료대원의 '자술서'(2001. 2. 1.[5], 제1소대 소속 상경 안OO)에 따르면, "신청인의 아들은 아무 말도 하지 않고 무슨 고민이 있는지 초조한 모습이었으며, 너무 힘이 없어 보여 배가 고프냐고 물어보니 배가 좀 고프다고 해서 빵 2개와 우유 2개를 사서 같이 먹었다."라고 기재되어 있다.

2) 동료대원의 '진술서'(2001. 2. 2. 제1소대 소속 상경 구OO)에 따르면, "(상경 구OO는) 신

5) 신청인의 아들이 자살을 시도한 날은 2001. 2. 2.이나, 동료대원들의 '자술서' 또는 '진술서'의 작성일이 2001. 2. 1.로 되어 있는 것은 동료대원들의 단순한 오기로 판단된다.

청인 아들의 의형제[6]로서 한 주 동안 신청인의 아들과 생활해 본 결과, 신청인의 아들에게 우울증 같은 증세를 느꼈고, 항상 불안해 하였으며, 안절부절 못했고, 단추 달려고 옷핀 좀 사오라고 시키면 동행하던 고참에게 말조차 못했다."고 기재되어 있다.

3) 동료대원의 '자술서'(2001. 2. 2. 제1소대 소속 수경 우OO)에 따르면, "자신이 본 신청인의 아들은 힘도 없어 보이고, 의욕도 없는 것 같았으며, 지극히 말수가 적은 내성적인 성격의 소유자처럼 보여 묻는 말에 대답하는 정도였고, 너무 긴장하고, 얼어 있는 탓에 근무 때는 자연스럽게 행동하라고 얘기해 주었으며, 그래도 계속 뭔가 고민에 빠져있는 듯이 행동하길래 신임대원이라서 그러겠구나 하는 생각을 했다."라고 기재되어 있다.

4) 동료대원의 '진술서'(상경 성OO, 2001. 2. 1.)에 따르면, "(신청인의 아들은 동기와 1주 차이가 나는 신병들 중에 제일 열심히 하는 대원이었고), … 제1소대로 발령이 나서 며칠도 되지 않았는데 이런 일이 일어나니 놀랬고, 소대에 가서 이상하게 불안, 초조해 하는 모습이 눈에 띄어 소대생활을 하기가 어렵구나 생각하고 있었다."라고 기재되어 있다.[7]

5) 동료대원의 '진술서'(이경 윤OO, 2001. 2. 2.)에 따르면, "자신은 신청인의 아들과 다른 소대로 배치되었고, 소대가 달라지면서 이야기를 하지 못하게 되었기 때문에 지나가면서 눈이 마주치더라도 눈인사조차 할 수 없었으나,[8] 분명한 것은 신청인 아들의 얼굴표정에는 많이 긴장한 모습이 보였고, 겉보기에도 소대생활을 힘들어하는 것 같았으며, 팔을 허리춤에 붙이고 몸이 많이 굳은 채로 걸어다니는 모습을 많이 본 것 같고, 지나가는 길에 들은 말로는 1소대 고참들이 신청인의 아들이 멍청하다는 말을 하는 것을 듣게 되었는데, 그때 신청인의 아들이 고참으로부터 좋은 인상을 받지 못하고 있구나 하는 생각을 했었고, 심정을 어느 정도 이해할 수 있을 것 같았다."라고 기재되어 있다.

---

6) 당시 순찰대에서는 신임병이 들어오면 선임병과 함께 '의형제 맺기'를 운영하고 있었다.
7) 신청인의 아들이 제1소대로 배치받기 전까지 작성한 '소감문'에 따르면, 신청인의 아들은 1주일 먼저 들어온 고참과 취사반 고참들의 이야기를 하며 고참들의 따뜻한 정이 느껴진다고 기재하였다.
8) 당시 신임병이 처음 소대에 배치되면 1주일 동안은 수경 외에는 아무와도 말을 못하게 되어 있었다.

사. 신청인 아들의 가정생활 및 애인관계에 대해 확인되는 사항은 다음과 같다.

1) 신청인의 아들에 대한 '신상면담카드'에 따르면, 신청인은 대졸로 자영업을 하고 있고, 신청인의 처는 주부이며, 신청인의 아들은 2남 중 장남으로 기재되어 있다.

2) 신청인 아들의 '나의 성장기'에 따르면, "아버지(신청인)께서 울산에 있는 현대중공업 자재과에 다니시다가 대원시스템이라는 증권정보회사를 운영했는데 실패하여 가족들 모두 대구로 이사 왔고, 당시 어머니께서 공장을 나가시면서 생계를 꾸리셨기 때문에 어머니께서 많이 고생하셨으며, … 현재 아버지께서는 공업용 방수코팅업을 하고 계시며, 대구 공단이 불경기라서 아버지 가게도 잘 되지 않는데, 그래도 항상 어질게 저희들을 길러주셨고, 조금도 감정에 치우치셔서 저희를 꾸짖지 않으시고 옳고 그름을 따져주시면서 가르쳐주셨으며, 아버지께서는 항상 묵묵하셨지만 저희 형제에게 열심히 하시는 모습을 보여주시고, 제가 노력해야 하는 방향을 가르쳐 주셨으며, 그런 부모님께 항상 감사드리고 제대한 후에도 기대에 져버리지 않고 열심히 살아갈 생각이고, 평범한 삶이라는 기준을 잘 모르지만 제가 지내온 삶이 상당히 평범한 것 같다."라고 기재되어 있다.

3) 피신청인이 제출한 '면담기록'(2001. 1. 12.부터 2. 16.까지 작성)에 따르면, 동아리 친구가 신청인 아들의 애인으로 기재되어 있으나, 신청인 아들의 '신상면담카드', 신청인의 아들이 작성한 '나의 성장기', 신청인의 아들이 동아리 친구에게 보낸 편지내용, 동아리 친구의 진술에 따르면, 동아리 친구는 신청인의 친구에 불과하고, 신청인이 애인관계로 사귀는 여자 친구는 없는 것으로 확인된다.

아. 피신청인이 제출한 '면담기록'(2001. 1. 12.부터 2. 16.까지 작성), '근무일지'(2001. 2. 2.)에 따르면, 2001. 1. 12.부터 2001. 1. 26.까지는 알몸 검사하고, 구타흔적 여부를 검사하고 담당자가 서명한 것이 있으나, 2001. 1. 27.부터 이 민원 사건 전날까지는 신체검사 및 구타흔적 여부를 조사하여 기재한 내용이 없다.

자. 피신청인이 제출한 '진술조서'(목격자 제1소대 소속 의경 김□□, 2001. 2. 22.)에 따르면, 제1소대 소속 의경 김□□은 "(자신이) 신청인의 아들이 자살을 시도한 장면을 처음 목격하였고, 곧바로 같은 제1소대 소속 상경 하OO에게 이를 알렸으며, 상경 하OO가 의경 김□□에게 칼을 가져오라고 하여 현장을 떠난 사이에 상경 하OO가 먼저 칼을 가져와서 끈을 잘라서 신청인 아들의 가슴부위를 안고 내리고 있었고, 상경 하OO가 다시 부대원들을 깨우라고 하여 현장을 떠났고, 신청인의 아들을 창문틀에서 내리려고 하는 것은 보았지만 내리는 것은 보지 못하여 신청인의 아들이 벽이나 바닥에 부딪쳤는지 여부는 보지 못했고, 당시 상경 하OO 혼자 있었다."라고 진술하였다.

차. 신청인이 2001. 12. 18. 대한민국을 상대로 제기한 국가배상청구소송(대구지방법원 2001가합19794 판결, 대구고등법원 2003나6690 판결)의 진행경과 및 결과는 다음과 같다.

1) 피신청인은 법원에 제출한 '답변서'에서, "신청인의 아들은 평소 내성적인 성격으로 소대배치 7일이 지나도 부대생활이 생소하다고 하고, 별로 말이 없이 동료 간에 대화도 별로 되지 않으며, 묻는 말에만 대답하는 등 부대생활에 적응하지 못했고, 신청인이 사업에 실패하고 현재 건축 방수노동에 종사하고 있다는 등 가정형편이 어려우며, 신청인의 아들이 동아리 친구에게 답장을 안 해 준다고 원망한 사실이 있고, 수차례 전화를 해도 통화하지 못해 섭섭하다며 괴로움을 토로했다고 하며, 같은 동아리에서 2명의 여자친구와 사귀다가 헤어지는 등 여자친구 문제로 고민한 것으로 추정되고, 동아리 친구에게 보낸 편지에 따르면 시위현장에서 대중에 짓밟혀 죽는 의경들의 순직한 모습이 겁난다는 등의 막연한 불안감이 원인이 된 것으로 추정된다."라고 하였다.

2) 피신청인이 증거자료로 제출한 '내사 관련 자료'에는, "신청인 아들의 엉덩이와 무릎 부분 상처 경위는 신청인의 아들이 목을 매어 줄을 끊고 내릴 때 그 하중을 이기지 못해 라지에이터에 엉덩이(둔부) 부분을 1차로 부딪히고, 2차로 후두부 부분이 부딪혔다고 하므로, 신청인 아들을 옮기는 과정에서 발생한 것으로 추정된다."라고 기재되어 있다.

3) 동료대원의 '진술서'(2001. 2. 22. 제1소대 소속 상경 하OO[9])에 따르면, "…(목을 맨 신청인의 아들을 발견하고) 놀라서 화장실 입구에 서있는 이경 김□□에게 칼을 가져오라고 한 다음, 바로 2내무반으로 뛰어가 2층 저의 침상에 있던 사무용 칼을 가져와 좌측 팔로 신청인 아들의 허리를 안고, 오른손으로 끈을 잘랐는데 당시 신청인 아들의 체중을 이기지 못해 같이 바닥으로 넘어졌습니다. 제가 신청인의 아들을 내리면서 같이 넘어졌는데, 신청인 아들의 머리는 화장실 내 라지에이터에 부딪치고, 엉덩이 부분도 라지에이터에 부딪친 것 같습니다. 다른 외상은 모르겠습니다."라고 진술하였다.

4) 법원의 '증인신문조서'(당시 제1소대 소속 상경 하OO, 증언 당시 회사원, 2004. 6. 10.)에 따르면, "(제1소대 소속) 수경 김◎◎가 신병교육을 담당하였고, 신병들에게 고참의 이름과 기수, 군가 등을 외우도록 시켰으며, 얼차려가 있었으나 심하지는 않았다."라고 진술하였다

5) 법원의 '증인신문조서'(당시 의경 이OO, 증언 당시 대학생, 2004. 2. 26.)에는, "신청인의 아들과는 고등학교 1학년 때 같은 반으로 신청인의 아들보다 1주일 뒤에 동부경찰서로 전입하여 근무 중이었는데 … 처음 소대로 발령이 나면 신병은 1주일간 수경을 제외한 다른 소대원들과는 일체 말을 할 수 없도록 되어 있어서 불만에 대해서는 들은 것이 없었고, 누구로부터 들었는지 모르나 신병교육담당자인 수경 김◎◎가 신청인의 아들이 다른 대원들과 달리 고참이름을 거의 외우지 못하는 등 잘 따라가지 못하여 김◎◎로부터 심한 가혹행위와 구타를 당하였다고 들었으며, 이 사건 이후로는 고참이름, 기수 등을 외우는 것을 강요하지 않았고, 누구로부터 들었는지 모르지만 신청인 아들이 자살을 시도할 당시 상경 하OO가 신청인 아들의 수첩을 화장실 창문 밖으로 던졌다는 말을 들었다. 증인이 제대하기 전까지 고참으로부터 좀 맞기는 하였으나 크게 맞은 적은 없었다. (이때 재판장이 '처음에 입대하면 어떤 것이 적응이 안되는가요?'라고 묻자) 사소한 것을 틀려도 욕을 하고 정강이 뼈를 한 대 차는 정도로 군기를 잡는데, 처음에는 그런 것도 견디기 힘들다."라고 기재되어 있다.

6) 법원의 '증인신문조서'(당시 제1소대 수경 김◎◎, 증언 당시 회사원, 2004. 4. 1.)에는, "신

9) 상경 하OO는 당시 제1소대에서 전령을 맡고 있었다.

병이 처음 소대에 전입해 오면 신병교육담당이 고참의 이름과 기수, 군가 등을 외우게 하였고, 증인은 수경 1호봉의 중간기수였으며, 증인이 있는 동안에는 모두 잘 따라하였고, 신청인의 아들은 워낙 말이 없었고, 증인이 시키는 일 자체가 거의 없었다.“라고 기재되어 있다.

7) 신청인은 대한민국을 상대로 제기한 국가배상청구소송에서 패소판결을 받았는데, ‘항소심 판결문’에 따르면, “2001. 2. 3. 신청인의 아들에게서 둔부에 피부 괴사, 양측 전경골 부위에 멍들고 긁힌 타박상 흔적이 발견되었는데, 피부 괴사는 의식이 없는 환자가 몸을 움직이지 않은 상태에서 하룻밤 정도의 시간이 지나도 나타날 수 있는 것으로 구타행위에 기인한 것이라고 보기 어렵고, 피신청인 소속 제1소대 부관 경사 변OO[10]이 2001. 2. 1. 18:00 신청인의 아들에 대한 알몸 신체검사를 하고, 다음날인 2. 2. 07:10경에도 신청인의 아들에 대해 알몸 신체검사를 한 점 등에 비추어 볼 때, 구타행위가 있었다고 보기는 어려우며, 구타에 대한 증인 윤OO 및 증인 이OO의 증거만으로 구타행위가 있었다고 단정하기 어렵다.”라고 기재되어 있다.

4. 판단

가. 관련 법령 등

1)「전투경찰순경 등 관리규칙」(경찰청 훈령 제649호) 제136조(전·공사상 분류기준)

2)「(국방부) 전공사상자 처리 훈령」제3조(구분)

3) 대법원 2012. 6. 18. 선고 2010두27363 판결

나. 판단 내용

1) 먼저 신청인 아들의 자살시도 이유에 대한 피신청인 주장의 타당성에 대해 살펴보면, ① 신청인의 아들은 건강이 양호한 상태에서 신체등급 1급 판정을 받고 입대하여 군사기본훈련

10) 경사 변규성은 현재 퇴직하였다.

및 의경기본교육을 무사히 마치고 순찰대로 전입하여 제1소대에 배치된 후 순찰대 내부에서 자살을 시도한 점, ② 피신청인은 신청인의 아들이 내성적인 성격으로 부대생활에 적응하지 못했다고 주장하나, 신청인 아들의 학교생활기록부, 신청인 아들의 '나의 성장기'에서 보는 바와 같이 신청인의 아들은 원만한 성격으로 적극적이고 능동적인 성격으로 확인되고, 이는 신청인의 아들이 동아리 친구에게 보낸 편지내용, 신청인 아들의 동기인 이경 윤OO의 진술, 신청인의 아들이 본부대기 중 취사반 일을 보조하면서 만난 상경 성OO의 진술, 신청인의 아들보다 1주일 뒤에 제1소대로 배치된 의경 이OO의 진술, 그 외 순찰대장의 진술, 신청인 아들이 제1소대로 발령을 받기 전 매일 신청인 아들의 면담을 담당했던 경사 양OO의 진술에서 확인되며, 신청인의 아들이 내성적인 성격이라고 진술한 사람들은 신청인의 아들이 소속된 제1소대 동료대원들 뿐인데, 당시 신임병이 소대배치를 받으면 1주일 동안 수경 외에 다른 사람들과 대화를 할 수 없는 체계였고, 따라서 신청인의 아들은 수경을 제외한 다른 제1소대 동료대원들에게 말을 걸 수 없었던 상황이었음을 고려할 때, 신청인 아들의 성격 등에 대한 제1소대 동료대원들의 진술은 객관성을 담보한다고 보기 어려우므로, 신청인의 아들이 자살을 기도할 정도로 내성적이고 부대생활 자체에 적응하지 못했다고 보기는 어려운 점, ③ 피신청인은 신청인 아들의 가정형편이 어려웠고 여자문제로 고민이 있었다고 주장하나, 신청인의 아들은 '나의 성장기'에서 비록 가정형편은 어렵지만 부모로부터 올바른 가르침을 받아 감사하는 마음으로 제대 후 열심히 살아갈 생각이라고 하였고, 당시 신청인의 아들에게 애인관계에 있는 여자친구는 없었던 것으로 확인되고, 이경 윤OO도 신청인의 아들과 가족 및 여자친구에 대해 많은 이야기를 나누었으나 특별히 이상한 점을 느끼지 못했다고 진술하였으며, 순찰대장 경감 이■■, 경사 양OO도 신청인의 아들이 제1소대로 배치되기 전까지는 가정이나 주변 등에 특별한 문제가 없었다고 진술한 사실에 비추어 볼 때, 신청인의 아들이 가정형편과 여자친구 때문에 고민했다는 것은 객관적인 근거가 없는 추측에 불과한 점, ④ 또한 피신청인은 신청인의 아들에게 막연한 불안감이 있었다고 주장하나, 신청인의 아들이 동아리 친구에게 쓴 편지의 전체 내용을 보면, 신청인의 아들은 기동대로 전입하게 될 것인지 순찰대로 전입하게 될 것인지가 결정되기 전에, 기동대로 전입하게 될 경우 의경들의 일반적인 고민에 대한 이야기를 썼을 뿐이고, 또한 그 이후 신청인의 아들은 순찰대로 전입하였기 때문에 신청인의 아들에게 위와 같은 막연한 불안감이 있었다고 보기 어려운 점 등을

종합해 볼 때, 신청인의 아들이 내성적인 성격으로 인해 부대생활 자체에 적응하지 못했다거나 개인적인 고민 또는 막연한 불안감으로 자살을 시도하였다고 인정하기는 어렵다고 판단된다.

2) 다음으로 신청인의 자살시도로 인한 상이가 직무수행과 상당인과관계가 있는지 여부에 대해 살펴보면, 당시 이경 윤OO 및 상경 성OO의 진술에 따르면, 신청인의 아들은 제1소대로 배치되면서부터 얼굴표정에 긴장·불안·초조함이 보였고, 겉보기에도 소대생활을 힘들어 하는 것 같았으며, 제1소대 고참들이 신청인의 아들에게 '멍청하다'는 폭언을 하는 것을 직접 들은 적이 있다고 진술한 점, 의경 이OO는 법원에서 제1소대에 배치되는 날 신청인 아들의 자살시도 소식을 들었고, 그때 제1소대의 수경 김◎◎이 신청인의 아들에게 고참 이름, 기수, 군가 등을 외우게 하였는데, 신청인의 아들이 다른 대원들과 달리 고참 이름을 외우지 못하는 등 잘 따라가지 못하자, 신청인 아들에게 심한 가혹행위와 구타를 하였고, 상경 하OO(상경 하OO는 당시 제1소대의 전령이었다)가 신청인 아들의 수첩을 화장실 창문 밖으로 던졌다는 말을 들은 적이 있다고 증언하였는데, 그 증언내용이 구체적이고, 실제 신청인의 아들을 처음 발견한 의경 김□□이 상경 하OO에게 신청인 아들의 자살시도 소식을 전하자, 상경 하OO가 칼을 가져오라고 하여 현장에는 상경 하OO가 혼자 있었고, 상경 하OO가 신청인의 아들을 창문틀에서 내리면서 벽이나 바닥에 부딪쳤는지 목격한 사람도 아무도 없다고 진술한 점, 상경 하OO도 법원에서 심하지는 않았으나 당시 신병들에게 얼차려가 있었다고 증언하였고, 의경 이OO도 법원에서 제대하기 전까지 고참으로부터 맞은 적이 있고, 처음 소대에 배치되면 사소한 것을 틀려도 욕을 하고 정강이뼈를 차는데 처음에는 그런 것도 견디기 힘들었다고 증언한 점, 신청인 아들의 정강이뼈 타박상에 대해서는 그 원인이 밝혀지지 않은 점 등에 비추어 볼 때, 신청인의 아들이 선임병들의 폭언 등으로 자살을 시도하였을 개연성을 배제하기 어렵다고 판단된다.

3) 일반 사회와 달리, 엄격한 규율과 집단행동이 중시되는 부대에서 의경 개인(특히 신임병)이 체감하는 정신적·신체적 고통은 일반 사회의 그것과는 크게 다르므로, 국가는 의경이 복무기간 동안 정신적·육체적 건강을 유지·보존하여 건강한 상태로 사회에 복귀할 수 있도록 충분히 배려해야 할 의무가 있다고 할 것인바, 부대생활 외에 자살시도의 원인을 찾아볼 수 없는 신

청인 아들의 경우, 자살 시도라는 외형적인 행위만 보고 신청인의 아들에게만 그 책임을 돌린다거나, 외부로부터 차단되어 있는 부대 안의 폭언, 가혹행위 등에 대해 외부에 있는 신청인에게 그 입증책임을 지우고 이를 입증하지 못할 경우 신청인이 독립적인 생활이 어려운 신청인의 아들을 평생 책임져야 한다고 하는 것은 너무 가혹하므로, 피신청인은 이를 감안하여 신청인의 아들에 대한 공상 여부에 대해 재심의하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 신청인 아들의 공상 여부에 대해 재심의해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

국 민 권 익 위 원 회

의 결

민원표시 2BA-1709-123707 식육포장처리업 허가 반려 이의

신 청 인 김OO

피신청인 서울특별시 동대문구청장

주 문 피신청인에게 신청인이 신청한 식육포장처리업 허가에 대해 재검토할 것을 의견표명한다.

신청취지 주문과 같다.

이 유 별지와 같다.

의 결 일 2017. 12. 27.

위원 박OO

위원 김OO

위원 황OO

(별지)

이 유

1. 신청 원인

신청인은 피신청인으로부터 2017. 2. 21. 식육포장처리업 입지 가능 여부를 상담 확인하고 그 결과에 따라 건축물을 임차하고 시설투자를 한 후 2017. 7.말 피신청인에게 식육포장처리업(이하 '이 민원 영업'이라 한다) 허가 신청하였으나, 서울특별시의 도시계획조례(이하 '이 민원 조례'라 한다)가 개정되어 이 민원 건축물이 소재하는 토지가 제조업소 입지가 불가능한 곳이라는 이유로 반려한 것은 부당한 처분이니 구제해 달라.

2. 피신청인의 주장

이 민원 건축물은 제2종일반주거지역에 위치하여 2017. 2. 상담시에는 이 민원 영업 입지가 가능했으나 2017. 3. 23. 이 민원 조례가 개정 적용되어 신청인이 이 민원 영업 허가 신청시에는 이 민원 조례에 따라 입지 불가능 지역이므로 신청인 요구 수용이 곤란하다.

3. 사실 관계

가. 이 민원 건축물은 제2종일반주거지역에 위치하여 약 4m의 너비인 도로에 접하고 있으며 이 민원 영업 허가 신청 전에는 근린생활시설인 대중음식점 용도였으며 현황은 다음과 같다.

○ 소재지 : OO OOOO OOO OO OO

○ 건축면적 : 110㎡ (1층)

○ 용도 : 제2종근린생활시설

나. 신청인에 따르면 2017. 2. 21. 피신청인을 방문하여 토지 등기부 등본 등을 준비하여 이

민원 건축물에 이 민원 영업이 가능한 지에 대한 의뢰를 하였고, 가능한 지역임을 확인 받고 2017. 2. 22. 신용보증기금으로부터 85,000,000원 보증 승인 및 보증서를 발급받았고, 2017. 3. 3. 과 2017. 3. 10. 각각 이 민원 건축물에 대한 부동산 임대차 계약(보증금 24,000,000원, 매월 임대료 2,000,000원)과 이 민원 영업을 위한 설비 계약(151,800,000원)을 체결하였다.

다. 2017. 3. 23. 이 민원 조례가 개정시행 되었으며 개정 이전에는 「건축법 시행령」 [별표 1]의 제4호에 따라 「대기환경보전법」, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 또는 「소음·진동관리법」에 따른 배출시설의 설치 허가 또는 신고의 대상이 아니거나, 발생되는 폐수를 전량 위탁처리하는 500㎡ 미만의 제조업소 입지가 가능했으나, 2017. 3. 23. 이후에는 이 민원 조례에 따라 너비 12m 이상인 도로에 접한 대지에 건축물에 대해서만 제조업소 입지가 가능하도록 개정되어 너비 약 4m의 도로에 접한 이 민원 건축물은 이 민원 영업 입지가 불가능하게 되었다.

〈 이 민원 관련 서울시 조례 사항 〉

○ 개정전(2017. 3. 23. 이전)

제28조(제2종일반주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물) ③ 제2종일반주거지역안에서는 영 별표 5 제1호의 각목의 건축물과 영 별표 5 제2호에 따라 다음 각 호의 건축물을 건축할 수 있다. 1. 「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제2종근린생활시설(단란주점 및 안마시술소는 제외한다)

○ 개정후(2017. 3. 23. 이후)

제28조(제2종일반주거지역안에서 건축할 수 있는 건축물) ③ 제2종일반주거지역안에서는 영 별표 5 제1호의 각목의 건축물과 영 별표 5 제2호에 따라 다음 각 호의 건축물을 건축할 수 있다.

1.「건축법 시행령」 별표 1 제4호의 제2종근린생활시설 중 다음 각 목의 건축물

너. 제조업소, 수리점 등 물품의 제조·가공·수리 등을 위한 시설(너비 12미터 이상인 도로에 접한 대지에 건축하는 것에 한한다)로서 같은 건축물에 해당 용도로 쓰는 바닥면적의 합계가 5백제곱미터 미만이고, 다음 요건 중 어느 하나에 해당 하는 것

<부 칙>

제3조(용도지역안에서의 행위제한에 관한 경과조치) 이 조례 시행 이전에 개발행위 허가(의제 포함) 신청서를 접수하였거나, 개발행위 허가를 받아 공사 또는 사업을 시행중인 경우 종전 규정을 적용

라. 서울시에 따르면 이 민원 관련 이 민원 조례의 개정 사유는 제2종일반주거지역에서 제조업소를 조건부 허용하여 주거환경을 보호하기 위해 개정한 것이며 주요 개정 연혁은 다음과 같다.

○ 2015. 3 ~ 2016. 9. : 관련 연구용역 추진

- 서울특별시 용도지역별 허용용도 정비방안 연구(서울연구원)

○ 2016. 11 ~ 2017. 3. : 도시계획 조례 개정 추진

- 2016. 11. 8. : '서울특별시 도시계획 조례 개정 계획'마련
- 2016. 11. 17. ~ 12. 7. : 입법예고(서고 제2016-2249호)
- 2016. 12. 23. : 규제개혁위원회 심의(원안의결)
- 2017. 3. 23. : 도시계획 조례 개정·시행

마. 신청인에 따르면 신청인은 피신청인과의 상담결과를 신뢰하고 2017. 5. 11. 중소기업진흥공단으로부터 100,000,000원(변동금리 연 1.98%)을 대출약정 받았으며 2017. 7.말에 피신청인을 다시 방문하여 이 민원 영업 허가를 신청하였으나, 이 민원 조례 개정으로 이 민원 건축물 입지가 불가능하다고 반려되자, 2017. 9. 12. 우리 위원회에 고충민원을 신청하였다.

바. 피신청인은 2017. 9. 8. 서울시에 이 민원 조례 개정 이전에 제조업(식육포장처리업) 허가를 득하기 위하여 보증승인 및 발급, 부동산 임대계약, 육가공 공장 설비 계약을 하고 공사를 시작한 경우, 이 민원 조례의 부칙 제3조(용도지역안에서의 행위제한에 관한 경과 조치)에 해당하는 지에 대해 질의하였고 2017. 11. 22. 서울시는 경과규정 적용은 어려우나 사안별로 개별요건 충족 여부에 따라 결정되어야 하고 신청인의 경우는 구제의 필요성이 있다고 판단된다고 회신하였다.

사. 축산물 위생관리 관련 법령에 따라 이 민원 영업 허가를 받기 위해서는 작업장의 시설내역 및 배치도, 건축물관리대장 또는 임대계약서 사본 등을 갖추고 허가 신청을 하여야 하며 구비서류 및 진행 절차는 다음과 같다.

〈 허가 신청 구비서류 〉

① 식육포장처리업 허가 신청서 ② 작업장의 시설내역 및 배치도 ③ 「먹는물관리법」에 따른 먹는물 수질검사기관이 발행한 수질검사(시험) 성적서 사본(수돗물이 아닌 지하수 등을 사용하는 경우만 해당) ④ 건강진단서 사본(「축산물 위생관리법 시행규칙」 제44조에 따른 건강진단 대상자만 해당) ⑤ 축산물 위생교육 수료증 ⑥ 건축물관리대장 또는 임대계약서 사본

〈 허가 진행 절차 〉

① 방문 및 서류접수 → ② 현장실사 및 시설조사 → ③ 결과통보

4. 판단 내용

가. 관련법령

1)「축산물 위생관리법」[시행 2017.2.4.] [법률 제14026호, 2016.2.3., 타법개정]

2)「축산물 위생관리법 시행규칙」[시행 2017.11.17.] [총리령 제1425호, 2017.11.17., 일부

개정]

3)「건축법 시행령」[시행 2017.12.1.] [대통령령 제28397호, 2017.10.24., 일부개정]

제3조의5(용도별 건축물의 종류) 법 제2조제2항 각 호의 용도에 속하는 건축물의 종류는 별표 1과 같다.

4)「서울시 도시계획 조례」[시행 2017. 3. 23. 서울특별시조례 제6453호, 2017. 3. 23. 일부개정]

5) 대법원 판례

가) 대법원 2006. 2. 24. 선고 2004두13592 판결 참조

나) 대법원 1997. 9. 12. 선고 96누18380 판결 참조

다) 대법원 1997. 9. 26. 96누10096 판결 참조

나. 판단내용

신청인은 피신청인의 상담결과를 신뢰하여 이 민원 건축물 임대 및 시설투자를 완료하였으니 이 민원 건축물에 이 민원 영업 허가를 해 줄 것을 요구하고, 피신청인은 이 민원 조례에 따라 수용이 곤란하다고 주장하므로 이에 대하여 살펴보면,

1) 대법원 판례에 따르면 신뢰보호의 원칙 적용시 행정청의 공적 견해표명이 있었는지의 여부를 판단하는 데 있어서는 담당자의 조직상의 지위와 임무, 당해 언동을 하게 된 구체적인 경위 및 그에 대한 상대방의 신뢰가능성 등에 비추어 실질에 의하여 판단하여야 하는바, 「축산물 위생관리법」제30조 및 같은 법 시행규칙 제29조 [별표 10]에 따라 이 민원 영업 허가를 위해서는 장소 및 시설설비를 갖춘 후 허가 신청을 하도록 하고 있어 신청인은 피신청인의 이 민원 영업 허가 담당자와의 상담결과를 공적견해 표명으로 신뢰하고 이 민원 건축물 임차와 시설설비투자를 진행할 수밖에 없는 상황으로 보이는 점,

2) 이 민원 영업 허가를 받지 못하면 이 민원 영업허가를 받기 위해 신청인이 부담한 이 민원

건축물 임차료, 시설투자 금액, 중소기업진흥공단 대출이자 등 신청인이 입게 될 피해는 구체적이고 직접적이므로 신청인의 피해에 대한 구제 필요성이 있는 것으로 보이는 점,

3) 이 민원 조례를 소관하는 서울시는 이 민원 영업 허가와 관련하여 개별요건 충족 여부에 따라 결정되어야 하고 신청인의 경우는 구제의 필요성이 있다고 회신하였는바, 이는 서울시도 이 민원 조례 개정 전 상담을 통해 투자가 진행된 사업은 피신청인이 개별요건을 검토하여 그 결과에 따라 허가가 가능하다고 판단한 것으로 보이는 점,

위의 사항 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인은 이 민원 영업 허가에 대해 재검토하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

5. 결 론

그러므로 이 민원 조례 개정전 상담을 통해 투자를 진행하였으니 이 민원 영업 허가에 대해 재검토해 달라는 신청인의 주장에 이유가 있으므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 주문과 같이 의결한다.

국 민 권 익 위 원 회

의　　결

민원표시　　2AA-1704-104960, 건축물대장 건축주 변경

신 청 인　　김○○

피신청인　　부산광역시 동래구청장

주　　문　　피신청인에게 2017. 3. 31. 사용승인된 부산 ○○구 ○○동 ○○○-○○ 대 304.8㎡상의 건축물(제2종근린생활시설)에 대하여 건축물대장상 건축주 명의를 ㈜○○○○시스템(대표자 김○○)으로 변경할 것을 의견표명한다.

신청취지　　주문과 같다.

이　　유　　별지와 같다.

의 결 일　　2017.　5.　15.

위원　김○○

위원　김○○

위원　전○○

(별지)

이 유

1. 신청 원인

신청인은 2012. 9. 설립된 ㈜○○○○시스템(이하 '이 민원 법인'이라 한다) 대표자로, 부산 ○○구 ○○동 ○○○-○○ 대 304.8㎡(이하 '이 민원 대지'라 한다)상의 기존 건축물(연면적 150㎡)에서 소규모 공장을 운영하다가, 부산경제진흥원장의 중소기업지원 융자(이하 '이 민원 융자금'이라 한다)를 추천받아 이 민원 대지상에 공장(제2종근린생활시설, 이하 '이 민원 공장'이라 한다)을 신축하고자 2016. 10. 건축허가를 득한 후, 이 민원 법인 자금으로 공장을 신축한 후, 2017. 3. 31. 피신청인에게 사용승인을 득하였는데, 이 민원 공장 건축물대장상 건축주가 '이 민원 법인'이 아닌 '신청인'으로 기재되어 있어 이 민원 융자금 지원이 불가하다 하니, 이 민원 공장의 건축주를 이 민원 법인으로 변경해 달라.

2. 피신청인의 주장

신청인은 2016. 9. 30. 이 민원 공장 건축허가 신청시, '신청인' 명의로 건축허가를 신청하였고, 사용승인을 신청할 때에도 신청인 명의로 신청되어, 건축물대장이 신청한 대로 작성되어, 허가권자가 잘못 기재한 사항이 없으며, 건축물이 건축 중인 경우에는 건축관계자 변경절차를 통해 건축주 명의변경이 가능하나, 사용승인 이후에는 건축관계자 변경이 불가하며, 건축물대장상 건축주 명의를 변경하고자 할 경우, 건축물 소유권 보존등기를 한 후, 소유권 이전절차를 거쳐 소유권 변동에 관한 서류를 제출하여야 한다.

3. 사실 관계

가. 신청인은 1994년 경부터 산업용로봇을 제작·조립하는 공장(당시 상호는 '○○○○시스템'이다)을 운영해 왔으며, 2007년경부터 이 민원 대지상의 건축물(지상1층, 150㎡)에서 공장을 운영하다가, 2012. 9. 20. 법인((주)○○○○시스템, 제조업, 이 민원 법인)으로 등록하였으며, 신청인이 이 민원 법인의 대표자이다.

나. 신청인은 2016. 9.경, 부산경제진흥원장이 중소기업 육성정책으로 공장신축 시, 건축비 일부를 유리한 조건으로 융자해 주는 지원사업이 있음을 알고, 신청인 소유이던 이 민원 대지에 이 민원 법인의 공장을 신축하기로 하고, 2016. 9. 30. 피신청인에게 건축허가를 신청한 후, 2016. 11. 7. 착공하였고, 2017. 3. 31. 사용승인을 득하였다. 이 민원 공장의 주요 건축개요는 아래와 같다.

〈 이 민원 공장 건축개요 〉

대지위치	부산 ○○구 ○○동 ○○○-○○	대지면적	304.8㎡
주용도	제2종근린생활시설 (제조업소, 사무소, 창고시설)	구 조	철근콘크리트구조
건축면적	182.63㎡	규 모	지상5층
연면적	799.52㎡	건축허가	2016. 10. 19.
건폐율	59.92%	착공신고	2016. 11. 7.
용적률	262.31%	사용승인	2017. 3. 31.

다. 신청인은 이 민원 공장의 건축공사 및 행정절차(사용승인)가 완료되자, 부산경제진흥원장의 추천에 따라 이 민원 융자금을 지원받고자 2017. 4. 10. 해당 금융기관(○○은행)에 이 민원 공장 준공서류 등 관련서류 일체를 제출하였는데, 해당 은행은 관련서류를 검토한 후, 이 민원 공장의 소유자(건축주)가 '이 민원 법인'이 아니어서 융자금 지원이 불가하다며, 지원대상에 맞게 관련서류를 갖추어 다시 신청할 것을 요구하였다.

라. 이에, 신청인은 이 민원 공장의 소유자(건축주)가 '이 민원 법인'이 아닌 '신청인(개인)'으로 되어 있음을 비로소 알게 되어, 즉시 피신청인에게 이 민원 공장의 건축주를 '신청인'에서 '이 민원

법인(대표자 신청인)'으로 변경해 줄 것을 요청하였으나, 피신청인은 이 민원 공장이 2017. 3. 31. 사용승인되어 건축법상 허가절차가 완료되었고, '건축주 명의변경'은 관련 규정에 따라, 소유권 이전을 증명할 수 있는 등기서류 등을 제출하라며, 신청인의 건축주 명의변경 요청을 거부하였다.

마. 신청인에 따르면, 이 민원 공장을 신축할 당시, 건축공사나 건축행정 절차 등에 대해 잘 몰라, 지인을 통해 건축사사무소 ○○(이하 '이 민원 설계회사')을 소개받아, 이 민원 공장을 신축할 수 있도록 건축설계, 감리, 인허가 등 용역수행을 위한 일괄 방식의 설계계약을 체결하였는데, 건축허가신청 시 이 민원 설계회사에서 '건축주'를 '개인'으로 할 것인지 '법인'으로 할 것인지에 대해 따로 물어오지 않았고, 신청인도 '건축주'에 대해 그 의미나 중요성을 몰라 별도로 협의나 요청을 할 수 없었던 상황에서 이 민원 설계회사가 개인인 '신청인' 명의로 건축인·허가 절차를 진행하여 '신청인(개인)'이 '건축주'로 기재되었으나, 신청인은 당초 중소기업에 지원하는 이 민원 융자금을 이용하여, 이 민원 법인 소유의 공장을 신축하려던 것이고, 실질적으로도 이 민원 공장 신축에 소요된 비용을 전부 이 민원 법인이 지급하여, 이 민원 공장의 실수요자도 이 민원 법인이라고 하고 있다. 또한, 이 민원 공장 신축에 따른 취·등록세 납부와 관련하여 피신청인 관련부서(세무과)는 '세금 납부는 '건축물대장상 건축주 명의와 관계없이 실제 소유자'인 이 민원 법인이 납부하여야 한다.'고 하였다고 한다.

바. 신청인이 제출한 자료에 따르면, 이 민원 공장 신축공사를 위해 이 민원 법인은 2016. 10. 28. ㈜○○건설과 건설공사 도급계약(이하 '이 민원 계약서'라 한다)을 체결하였으며, 신청인은 이 민원 공장 착공신고 시, 도급인이 '이 민원 법인'으로 기재된 이 민원 계약서를 피신청인에게 제출하였고 착공신고가 수리되었다. 이 민원 계약서의 주요 내용은 아래와 같다.

공사명	㈜○○○○ 시스템 사옥 신축공사	계약금액	792,000,000원
공사장소	○○구 ○○동 ○○○-○○	계약일자	2016. 10. 28.
도급인	**㈜○○○○시스템 김○○**	수급인	㈜○○건설

사. 이 민원 법인의 은행계좌 이체내역에 따르면, 2016. 11. 1.~2017. 4. 17.까지 5회에 걸쳐 총 700백만원이 이 시공사에 지급된 것으로 확인되는데, 신청인에 따르면, 2017. 1. 16. 공사비 600백만원을 지급하고, 나머지 공사비는 이 민원 융자금을 지원받아 지급할 예정이었는데, '건축주 명의변경' 문제로 이 민원 융자금을 지원받지 못해 공사비를 추가 지급하지 못하다가, 시공사가 공사비 지급을 독촉하여 2017. 4. 17. 부득이 1억원을 추가 지급하면서, 이 민원 법인은 현재 현금 자산이 거의 바닥난 상태이고, 나머지 공사비도 더 이상 미룰 수 없는 상태여서, 이 민원 융자금을 조속한 시일 내 지원받지 못하면 자금난으로 경영에 막대한 어려움이 예상된다고 하고 있다.

아. 또한, 신청인은 기존 공장(150㎡)이 좁고 낡아 공장운영에 어려움을 겪던 중, 유리한 조건으로 이 민원 융자금을 지원받을 수 있다는 기대에서, 이 민원 법인의 가용자금을 투입하여 이 민원 공장을 신축하게 되었는데, 건축행정 절차를 제대로 알지 못해 이 민원이 발생하였으나, 신청인은 이 민원 법인의 소유자이자 대표자로 '건축주' 명의변경에 아무런 이의나 분쟁 발생의 우려가 없고, 필요하다면 '건축주명의변경 동의확인서'나 '미등기건축물확인서', 또는 이 민원 공장과 관련하여 소유권분쟁이 있을 시, 모든 책임을 지겠다는 '각서'도 제출하겠으니, 이 민원 법인이 이 민원 융자금을 지원받고, 법인 명의로 소유권 보존등기를 할 수 있도록 이 민원 공장의 건축주 명의를 '이 민원 법인'으로 변경해 달라고 요구하고 있다.

자. 한편, 이 민원 융자금은 총 570백만원의 중소기업 대출로 금리 년 2.9%, 3년거치 5년분할 상환 조건이며, 신청기한은 2017. 3. 3. ~ 2017. 7. 2.이다.

부산경제진흥원장의 이 민원 법인에 대한 융자 추천현황은 아래와 같다.

업체 현황	업체명	대표자	소재지	취급은행
	㈜○○○○시스템	김○○	부산 ○○구 ○○동 ○○○○○번길 ○○	○○은행 ○○동지점
승인 사항	사업유형	추천금액	소재지	비고
	일반시설	공장건축 570백만원	부산 ○○구 ○○동 ○○○○○번길 ○○	-
승인 조건	대출금리	추천금액	대출취급기한	상환조건
	연리 2.9%	공장건축 570백만원	2017.3.3.~2017.7.2.	3년 거치 5년 분할상환

4. 판단

가. 관계 법령 등

1) 「건축법」제38조 제1항은 “특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 건축물의 소유·이용 및 유지·관리 상태를 확인하거나 건축정책의 기초 자료로 활용하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 건축물대장에 건축물과 그 대지의 현황 및 국토교통부령으로 정하는 건축물의 구조내력(構造耐力)에 관한 정보를 적어서 보관하여야 한다. 1. 제22조 제2항에 따라 사용승인서를 내준 경우 2. 제11조에 따른 건축허가 대상 건축물(제14조에 따른 신고 대상 건축물을 포함한다) 외의 건축물의 공사를 끝낸 후 기재를 요청한 경우 3. 제35조에 따른 건축물의 유지·관리에 관한 사항 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우”라고 하고, 같은 조 제2항은 “제1항에 따른 건축물대장의 서식, 기재 내용, 기재 절차, 그 밖에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다.”라고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제25조는 “법 제38조제1항제4호에서 "대통령령으로 정하는 경우"란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다. 1. 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제56조 및 제57조에 따른 건축물대장의 신규등록 및 변경등록의 신청이 있는 경우 2. 법 시행일 전에 법령등에 적합하게 건축되고 유지·관리된 건축물의 소유자가 그 건축물의 건축물관리대장이나 그 밖에 이와 비슷한 공부(公簿)를 법 제38조에 따른 건축물대장에 옮겨 적을 것을 신청한 경우

3. 그 밖에 기재내용의 변경 등이 필요한 경우로서 국토교통부령으로 정하는 경우 ”라고 규정하고 있다.

2) 「건축물대장의 기재 및 관리 등에 관한 규칙」(이하 ‘건축물대장관리규칙’이라 한다) 제19조 제1항은 “특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 등기관서로부터 소유권 변동자료가 통지된 때에는 건축물대장의 소유자에 관한 사항을 정리하여야 한다.”라고 하고, 같은 조 제2항은 “건축물의 소유자는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 별지 제16호서식의 건축물소유자 변경신청서에 등기사항증명서를 첨부(등기필증 제시를 포함한다)하여 건축물대장의 변경을 신청할 수 있다.”라고 하고, 같은 조 제3항은 “건축물의 소유자는 건축물대장이 건축법령에 적합하게 생성되었으나 「부동산등기법」에 따른 등기능력이 없어 소유권보존등기를 할 수 없는 건축물의 경우에는 제2항에 불구하고 소유자가 변경되었음을 증명하는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장에게 그 건축물과 관련된 행정행위를 위한 기재내용의 변경을 신청할 수 있다. 1. 「부동산등기법」에 따라 등기가 되지 아니함을 증명하는 서류 2. 매매계약서 3. 「공증인법」 제50조에 따른 증서의 등본 또는 동법 제57조에 따른 인증된 사서증서의 등본”라고 하고, 같은 규칙 제21조 제1항은 “특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 건축물대장의 기재누락이나 소유권 불일치와 같은 오류사항 등을 조사하여 건축물대장 기초자료를 작성·관리할 수 있으며, 국토교통부장관은 이에 필요한 세부기준을 정할 수 있다.”라고 하고, 같은 조 제2항은 “특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 제1항의 건축물대장 기초자료 등을 통해 건축물대장의 기재내용에 잘못이 있거나 기재내용이 누락되어 있음을 발견한 경우에는 그 사실을 확인한 후 직권으로 이를 정정하거나 기재할 수 있다. 이 경우 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장은 지체 없이 그 내용을 건축물의 소유자에게 통지하여야 한다.”라고 하고, 같은 조 제3항은 “건축물의 소유자는 건축물대장의 기재내용에 잘못이 있음을 발견한 경우에는 별지 제15호서식의 건축물표시 정정신청서, 별지 제16호서식의 건축물소유자 정정신청서, 별지 제17호서식의 건축물지번 정정신청서 또는 별지 제17호의2서식의 건축물도로명주소 정정신청서에 다음 각 호의 서류를 첨

부하여 그 잘못된 부분의 정정을 신청할 수 있다. 1. 생략 2. 건축물대장의 소유자에 관한 사항을 정정하려는 경우에는 건물 등기사항증명서(등기필증의 제시로 갈음할 수 있다) 3. ~ 4. 생략"라고 규정하고 있다.

3) 법원은 건축물대장(구, 건축물관리대장)의 건축주 명의변경과 관련하여, "건축법시행규칙 제3조의2 규정은 단순히 행정관청의 사무집행의 편의를 위한 것에 지나지 않는 것이 아니라, 허가대상건축물의 양수인에게 건축주의 명의변경을 신고할 수 있는 공법상의 권리를 인정함과 아울러 행정관청에게는 그 신고를 수리할 의무를 지게 한 것으로 봄이 상당하므로, 허가대상건축물의 양수인이 위 규칙에 규정되어 있는 형식적요건을 갖추어 시장, 군수에게 적법하게 건축주의 명의변경을 신고한 때에는 시장, 군수는 그 신고를 수리하여야지 실체적인 이유를 내세워 그 신고의 수리를 거부할 수는 없다. ....중략.... 부동산등기법 제131조 제1호에 의하면 가옥대장(실제에 있어서는 건축물관리대장)등본에 의하여 자기 또는 피상속인이 가옥대장에 소유자로서 등록되어 있는 것을 증명하는 자가 미등기건물의 소유권보존등기를 신청할 수 있도록 규정되어 있는데, 건축물관리대장은 준공검사를 한 후 건축물대장 등 건축허가관계서류를 근거로 작성되는 것이므로, 양수인이 그의 명의로 소유권보존등기를 신청하려면 건축물대장에 기재된 건축주의 명의를 자신으로 변경할 필요가 있다고 할 것이다."라고 판결(대법원 1992. 3. 31. 선고, 91누4911 판결)한 바 있고, 건축물의 소유권을 둘러싸고 다툼이 있을 경우, 행정청으로서 그 소유권이 확정되기 전까지 건축주 명의변경을 보류할 수 있는지 여부와 관련하여, " ... 해당 건축물의 소유권을 둘러싸고 수많은 쟁송이 있었고 이러한 사정을 피고도 알고 있었으므로, 피고로서는 법원의 판결에 의하여 그 소유권의 귀속이 확정될 때까지 건축주명의변경신고의 수리를 보류한다는 뜻에서 그 수리를 거부함이 상당하다 할 것이다."라고 판결(대법원 1993. 10. 12. 선고, 93누883판결)한 바 있다.

4) 또, 우리 위원회는 법인이 건축물을 신축하면서, 건축허가시 건축주를 법인이 아닌 개인 명의로 건축허가가 신청되어 사용승인 후, 건축주가 '개인'으로 기재된 건축물대장상 건축주 명

의를 실질적인 소유자인 '법인'으로 정정해 달라는 고충민원(2AA-1511-063455)에 대하여, 해당 건축물은 아직 소유권 보존등기가 되지 않아 소유권 변동에 관하여 등기서류를 첨부할 수 없고, 법인 명의로 공사계약이 체결되었으며, 공사대금을 법인이 지급한 사실 등으로 보아, 해당 건축물의 건축물대장상 건축주를 '법인'으로 정정하도록 의결(2015. 12. 7., 의견표명)한 바 있다.

나. 판단 내용

신청인은 이 민원 법인의 실소유주 및 대표자로서 건축허가 신청시 '건축주'가 '법인' 아닌 '개인' 명의로 신청돼 작성된, 건축물대장상 '건축주'를 실제 소유자인 이 민원 법인으로 변경해 달라는 신청에 대하여 살피건대, ① 이 민원 공장은 아직 소유권보존등기를 하지 않은 미등기 건축물로 등기서류의 제출이 불가한 점, ② 피신청인은 이 민원 공장을 신청인 명의로 소유권 보존등기를 한 후 소유권을 이전하여, 등기서류를 제출할 것을 요구하나, 신청인은 이 민원 법인의 자금으로 신축된 이 민원 공장을 이 민원 법인 소유로 보존등기를 하려는 것이지, 신청인 소유의 공장을 이 민원 법인에게 이전(양도, 증여, 매매 등)하려는 것이 아닌 점, ③ 신청인이 제출한 자료에 따르면, 이 민원 공장 신축 공사비를 이 민원 법인이 지급(총 700백만원)한 것으로 확인되는 점, ④ 신청인은 건축설계, 감리, 인·허가 절차를 모두 이 민원 설계회사에 위임하였고 '건축주'와 관련하여 그 중요성을 인지하지 못했다 하더라도, 이후, 착공신고 시 제출한 공사도급계약서에는 도급자가 '신청인'이 아닌 '이 민원 법인'으로 기재되어 있어, 당시 허가권자인 피신청인이 착공신고를 수리하면서 제출된 서류를 대조·확인하였다면, 건축주가 '개인'인지 '법인'인지 명확히 하여 사용승인 전에 이 민원 공장의 '건축주'를 변경할 수 있었을 것으로 보이는 점, ⑤ 신청인은 이 민원 법인의 대표자이며, 건축허가 신청시 '법인'명의로 신청할 것을 '개인'명의로 신청된 것일 뿐, 이 민원 공장의 소유권을 둘러싼 분쟁의 우려가 없고, 신청인이 건축주를 이 민원 법인으로 변경하는데 동의하고 있으며, 필요하다면 신청인이 '건축주명의변경 동의서' 또는 '각서' 등을 제출할 의사가 있는 점, ⑥ 건축물대장관리규칙 제19조 제3항은 같

은 조 제2항에도 불구하고, 소유권등기가 되지 않은 건축물의 경우, 등기가 되지 않은 건축물임을 증명하는 서류를 제출함으로써 소유자변경을 할 수 있도록 허용하고 있는 점, ⑦ 법원도 미등기건축물의 경우, 사용승인 또는 건축법상 행정절차가 완료된 건축물대장(가옥대장이나 건축물관리대장)이라 하더라도 소유권보존등기를 하기 위해서는 건축물대장에 기재된 건축주 명의를 변경할 필요가 있다고 판시(91누4911판결)하고 있는 점, ⑧ 이 민원 공장은 이 민원 법인이 공사비를 지급하여, 실질적인 소유자가 이 민원 법인으로 확인되고, 신청인 또한 이 민원 공장에 대해 소유권이 없다는 의사표시를 하였음에도, 신청인 명의로 소유권보존등기를 한 후, 다시 이 민원 법인으로 소유권을 이전할 것을 요구하는 것은 실제 확인된 사실에도 불구하고 국민에게 불필요한 불편 부담을 주고, 실제 신청인의 기업의 경우 조속한 시일 내 금융지원을 받지 못하게 되는 경우 생산 및 경영에 큰 애로가 예견되는 점 등을 종합해 볼 때, 피신청인은 이 민원 공장의 건축주를 이 민원 법인으로 변경해 주는 것이 타당하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로, 이 민원 공장의 건축물대장상 건축주를 '이 민원 법인(대표자 신청인)'으로 변경해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

소극행정 마침표 .
적극행정 느낌표 !
국민행복 이음표 ~

발 행 처	국민권익위원회
발 행 일	2019년 5월
제 작 기 획	민원조사기획과(대표전화 110)
디자인·인쇄	성원근로장애인협회 드림사업단 (044 863 2923)

발 간 등 록 번 호
11-1140100-000179-01

소극행정 마침표 .
적극행정 느낌표 !
국민행복 이음표 ~

국민권익위원회 www.acrc.go.kr
국민신문고 www.epeople.go.kr
국민콜 110(정부민원안내)