

민원인 - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제3항에 따른 “환매”의 의미(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제3항 등 관련)

- 안건번호16-0093
- 회신일자2016-04-14

1. 질의요지

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제3항에서는 같은 법 제74조제1항에 따라 매수하거나 수용한 잔여지는 그 잔여지에 접한 일단의 토지가 필요 없게 된 경우가 아니면 환매할 수 없다고 규정하고 있는바, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제3항은 사업시행자가 잔여지를 되팔 수 없다는 의미인지, 아니면 토지소유자가 잔여지를 되살 수 없다는 의미인지?

※ 질의배경

○ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제74조제1항에 따라 한국도로공사에 잔여지 매수 청구를 하여 수용된 잔여지가 유희부지가 되자 토지소유자인 민원인의 모친이 그 잔여지를 환매하려고 하였으나, 한국도로공사는 같은 법 제91조제3항에 따라 토지소유자는 환매할 수 없다는 입장이고, 국토교통부도 해당 규정의 같은 조 제1항의 “환매”와 같이 되산다는 의미의 환매(還買)이므로 잔여지를 환매할 수 없는 주체는 사업시행자가 아니라 환매권자로서 토지소유자라고 회신하였는바, 이에 이견이 있어 민원인이 직접 법제처에 법령해석을 요청함.

2. 회답

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제3항은 사업시행자가 잔여지를 되팔 수 없다는 의미가 아니라, 토지소유자가 잔여지를 되살 수 없다는 의미입니다.

3. 이유

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함) 제74조제1항 전단에서는 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부가 협의에 의하여 매수되거나 수용됨으로 인하여 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 해당 토지소유자는 사업시행자에게 잔여지를 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며, 사업인정 이후에는 관할 토지수용위원회에 수용을 청구할 수 있다고 규정하고 있고, 같은 법 제91조제1항에서는 토지의 협의취득일 또는 수용의 개시일(이하 “취득일”이라 함)부터 10년 이내에 해당 사업의 폐지·변경 또는 그 밖의 사유

로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우 취득일 당시의 토지소유자 또는 그 포괄승계인(이하 “환매권자”라 함)은 그 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때부터 1년 또는 그 취득일부 10년 이내에 그 토지에 대하여 받은 보상금에 상당하는 금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지를 환매할 수 있다고 규정하고 있으며, 같은 조 제3항에서는 같은 법 제74조제1항에 따라 매수하거나 수용한 잔여지는 그 잔여지에 접한 일단의 토지가 필요 없게 된 경우가 아니면 환매할 수 없다고 규정하고 있고, 같은 법 제92조제1항에서는 사업시행자는 같은 법 제91조제1항 및 제2항에 따라 환매할 토지가 생겼을 때에는 지체 없이 그 사실을 환매권자에게 통지하여야 하되, 다만, 사업시행자가 과실 없이 환매권자를 알 수 없을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공고하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제2항에서는 환매권자는 같은 조 제1항에 따른 통지를 받은 날 또는 공고를 한 날부터 6개월이 지난 후에는 같은 법 제91조제1항 및 제2항에도 불구하고 환매권을 행사하지 못한다고 규정하고 있는바, 이 사안은 토지보상법 제91조제3항은 사업시행자가 잔여지를 되팔 수 없다는 의미인지, 아니면 토지소유자가 잔여지를 되살 수 없다는 의미인지에 관한 것이라 하겠습니다.

먼저, 토지보상법 제91조제3항에서는 같은 법 “제74조제1항에 따라 매수하거나 수용한 잔여지는 그 잔여지에 접한 일단의 토지가 필요 없게 된 경우가 아니면 환매할 수 없다”라고 규정하고 있는 바, 이 규정은 같은 소유자에 속하는 일단의 토지 중 일부가 같은 법에 따라 매수되거나 수용된 경우 그 잔여지를 같은 법 제74조제1항에 따라 매수 또는 수용을 청구할 수 있는 것에 대응하여 원래 공익사업을 위하여 매수 또는 수용한 토지에 대하여 환매 사유가 있는 경우에만 같은 법 제74조제1항에 따라 매수 또는 수용한 잔여지도 환매할 수 있다는 것을 규정한 것이라고 할 것입니다. 즉, 해당 규정은 잔여지의 매수 또는 수용이 단독적으로 행해진 것이 아니라 원래의 매수 또는 수용 대상인 토지를 전제로 하고 있는 것처럼 잔여지에 대한 환매 청구도 단독으로 할 수 있는 것이 아니라 원래 공익사업을 위하여 매수되거나 수용된 토지가 환매 청구 대상이어야 가능하다는 의미라고 할 것입니다.

다음으로, 토지보상법 제91조에서는 공익사업을 위한 토지수용과 관련하여 환매권 행사에 대한 전반적인 내용을 규정하고 있는데, 해당 사업의 폐지·변경 또는 그 밖의 사유로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우에 그 토지를 환매할 수 있는 “취득일 당시의 토지소유자 또는 그 포괄승계인”은 그 토지에 대하여 받은 보상금에 상당하는 금액을 “사업시행자”에게 지급할 것을 규정하고 있고(제1항), 토지의 가격이 취득일 당시에 비하여 현저히 변동된 경우 사업시행자와 환매권자는 환매금액에 대하여 서로 협의할 수 있다는 규정(제4항)을 두고 있어 환매권자와 환매권 행사의 상대방으로서 사업시행자를 명확히 구별하여 규정하고 있으며, 같은 법 제92조제2항에서는 환매권자가 환매권을 행사하지 못하는 경우에 관하여 규정하고 있습니다.

이러한 규정들에 비추어 볼 때, 토지보상법에서 규정하고 있는 환매권은 원래의 토지소유자 또는 그 포괄승계인이 토지수용법에 따라 사업시행자가 매수 또는 수용한 토지를 되살 수 있는 권리인 환매권(還買權)을 의미한다고 보아야 할 것이고, 같은 법 제91조제3항에서 비록 잔여지를 환매할 수

없는 주체가 누구인지를 명시적으로 규정하고 있지는 않지만 해당 규정은 같은 조 제1항에서 규정하고 있는 환매권자를 전제로 하고 있다고 할 것입니다.

아울러, 토지보상법에서 환매권을 인정하고 있는 취지는 토지소유자 등이 사업시행자로부터 토지 등의 대가로 정당한 손실보상을 받았다고 하더라도 원래 자신의 자발적인 의사에 따라서 그 토지 등의 소유권을 상실하는 것이 아니어서 그 토지 등을 더 이상 당해 공공사업에 이용할 필요가 없게 된 때에는 토지소유자 등의 의사에 따라 그 토지 등의 소유권을 회복시켜 주는 것이 토지소유자 등의 감정을 충족시키고 동시에 공평의 원칙에 부합한다는 데에 있다고 할 것인바(대법원 2001. 5. 29. 선고 2001다11567 판결례 참조), 이러한 입법취지에 비추어 보더라도, 수용된 잔여지 등의 토지에 대하여 환매권을 행사할 수 있는 주체는 토지소유자 등이라 할 것입니다.

따라서, 토지보상법 제91조제3항은 사업시행자가 잔여지를 되팔 수 없다는 의미가 아니라, 토지소유자가 잔여지를 되살 수 없다는 의미라고 할 것입니다.

※ 법제처 법령해석의 효력 등에 대한 안내

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

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