

국 민 권 의 위 원 회

제 1 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2024-1소위09-교01호

민원포시 2BA-2312-0958630 토지 매수 요구

신 청 인 A(경남 창원군 이하 생략)

피신청인 B

의 결 일 2024. 3. 18.

주 문

피신청인에게 신청인 소유의 제주 제주시(이하 생략) 000-0 도로 00㎡를 매수할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청원인

신청인은 0000. 6. 19. 제주 제주시 (이하 생략) 000-2 전 0,000㎡(이하 '이 민원 원토지'라 한다)를 매수하였고, 0000. 3. 19. 소유권 이전을 하였다. 피신청인이 0000. 00. 21. 신청인에게 아무런 통지도 없이 이 민원 원토지에서 00㎡를 같은 리 000-3(이하 '이 민원 토지'라 한다)으로 분할하고 「대림(통아지왓) 농로 포장 공사」(이하 '이 민원 공사'라 한다)에 편입하였으며, 지목을 도로로 변경하였다. 신청인은 최근에야 이 민

원 토지가 이 민원 공사에 편입된 사실을 알게 되어 피신청인에게 토지 매수를 요청하였으나, 피신청인은 매수는 불가하며 부당이득금 반환 청구소송을 제기하라고 답변한 바, 이에 대해 보상하지 않는 것은 납득할 수 없으니 이 민원 토지를 매수해 달라.

2. 피신청인의 주장

이 민원 토지는 원활한 농경지의 경작을 위하여 토지주들의 동의에 의해 도로 정비가 이루어진 사항으로 확인된다. 신청인의 토지만 매수하여 보상할 경우 인근 토지주와의 형평성 문제가 발생하므로 보상은 곤란하다. 다만, 국민권익위원회의 의견이 있을 경우 이 민원 토지에 대한 매수 등 보상을 전향적으로 검토할 예정이다.

3. 사실관계

가. 토지이용계획 및 등기사항전부증명서 등에 따르면, 이 민원 토지는 ‘자연녹지 지역’으로 되어 있고, 신청인은 이 민원 원토지를 0000. 0. 19. 매매를 통해 취득하였으며, 구체적인 현황은 아래 【표 1】, 【그림 1】과 같다.

【표 1】

| 위치 | 지번 | 지목 | 면적(m ²) | 비고 |
|----------------------|-------|----|---------------------|--------------------------|
| 제주 제주시 (이하 생략) | 000-2 | 전 | 0,000 | |
| | 000-3 | 도로 | 00 | 000-2에서 분할되어 지목 변경(전→도로) |

【그림 1】

그림 생략

- 나. 피신청인이 제출한 자료에 따르면, “이 민원 토지는 0000년 전후 추진한 「대림 (통아지왓) 농로 포장 공사」에 편입된 것으로 판단되나, 구체적인 포장 시기 등 공사 관련 자료는 폐기되어 확인이 불가하다.” 는 취지의 내용으로 기재되어 있다.
- 다. 또한 피신청인은 “이 민원 공사를 추진하기 전에 이 민원 공사에 편입되는 토지 0필지(000㎡)에 대해 토지주들의 동의서를 아래 【표 2】와 같이 제출받았으나, 신청인이 제출한 동의서는 확인하지 못하였다.” 라는 취지로 진술하였다.

【표 2】

“0000년도 새마을 사업 및 주민숙업사업으로 추진하는 농로 포장 사업에 도로에 편입되어 있는 토지에 대하여 근면, 자조, 협동의 새마을 정신에 입각하여 도로로 분할하여 포장 하여도 후일에 아무런 이의를 제기하지 않을 것을 동의합니다.”

- 라. 국토지리정보원 항공사진에 따르면, 0000년 이후부터 이 민원 토지는 농로로 이용되고 있으며, 과거와 현재 항공사진은 아래 【그림 2】와 같다.

【그림 2】

그림 생략

그림 생략

0000년 이전(0000년 항공사진)

0000년 이전(0000년 항공사진)

마. 우리 위원회가 0000 2. 2. 실시한 실지조사에서, 아래 【표 3】 과 같은 사실을 확인하였다.

【표 3】

- 1) 피신청인은 이 민원 토지를 이 민원 공사로 편입할 때 신청인에게 동의를 구하고, 사용동의를 제출받았어야 했으나, 당시 담당공무원이 동의서 징구를 누락한 것으로 판단된다.
 - 2) 신청인은 이 민원 공사 당시부터 현재까지 제주도에 거주하지 않아 피신청인으로부터 이 민원 공사와 관련하여 연락을 받은 바가 전혀 없고 최근야 이 사실을 알게되었다.
 - 3) 이 민원 토지는 0000년 이후부터 지속적으로 농로로 이용되고 있고 향후에도 농로로 이용되어야 하므로 원상복구는 어려울 것으로 판단된다.
 - 4) 이 민원 토지 매수 등 보상에 대한 법적 근거가 없어 피신청인이 자체적으로 매수 등을 하기 어려우나, 우리 위원회의 의견이 있을 경우 전향적으로 검토할 예정이라는 취지의 진술을 하였다.
-

4. 판단

가. 관계법령 등

1) 「민법」

제741조(부당이득의 내용) 법률상 원인없이 타인의 재산 또는 노무로 인하여 이익을 얻고 이로 인하여 타인에게 손해를 가한 자는 그 이익을 반환하여야 한다.

2) 대법원 1991. 3. 12. 선고 90다5795 판결

가. 국가나 지방자치단체가 도로법 또는 도시계획법에 의한 수용절차 등 적법한 보상절차를 취하지 아니하고 타인의 토지를 도로로 점유하고 있다면 그 토지 소유자와의 사이에서는 법률상 원인없이 이를 점유사용하고 있는 것이므로 도로법 등의 적용을 받는 도로인 여부에 관계없이 국가나 지방자치단체는 그 점유로 인한 부당이득반환의무를 면치 못한다.

나. 국가나 지방자치단체가 그 도로를 점유하고 있는지의 여부를 판단함에 있어 도로법 등의 적용을 받는 도로의 경우에는 도로관리청인 국가나 지방자치단체의 점유관리하에 있게 되므로 그 점유를 인정하는 데에 별 문제가 없으나, 다만 도로관리청으로서의 점유는 최소한 도로법 등의 적용을 받게 되는 시점 즉 도로법에 의한 노선인정의 공고 및 도로구역결정이 된때부터 이를 인정할 수 있을 것이고, 도로법 등의 적용을 받지 않는 사실상의 도로에 있어서는 국가나 지방자치단체가 그 도로를 시공하여 개설하거나 또는 이미 형성되어 있는 기존의 도로에 대하여 확장, 도로포장 또는 하수도설치 등 도로의 개축 또는 유지, 보수공사를 시행하여 일반공중의 교통에 공용한 때에는 그 도로는 국가나 지방자치단체의 사실상 지배하에 있다고 보아 그가 점유관리하는 도로라고 보아야 할 것이므로 예컨대 주민 자조사업의 형태로 시공한 도로라고 할지라도 실지로는 국가나 지방자치단체에서 그 공사비의 상당부분을 부담하고 공사 후에도 도로의 유지보수를 담당하면서 공중의 교통에 공용하고 있는 등 사정이 인정된다면 실질적으로 그 도로는 국가나 지방자치단체의 사실상 지배하에 있다고 볼 것이다.

나. 판단내용

신청인의 이 민원 토지를 매수해 달라는 신청에 관하여 살펴보면, ① 이 민원 공사에 편입된 다른 토지들에 대해서는 소유자들에게 동의서를 제출받았으나, 이 민원 토지 편입에 대한 신청인의 동의를 받지 않고 이 민원 토지를 점유하여 이 민원 공사를 추진한 행위에 대해 피신청인이 스스로 인정하고 있는 점, ② 지방자치단체가 적법한 보상 절차를 취하지 아니하고 타인의 토지를 도로로 점유하고 있다면 도로법 등의 적용을 받는 도로의 여부에 관계없이 지방자치단체는 그 점유로 인한 부당이득반환 의무를 면치 못한다고 인정(대법원 1991. 3. 12. 선고 90다5795 판결)하고 있는데, 피신청인이 이 민원 토지에 대해 적법한 보상 절차를 취하지 아니하고 점유하고 있다고 볼 수 있는 점, ③ 주민자조사업의 형태로 시공한 도로라고 할지라도 실지로는 국가나 지방자치단체에서 그 공사비의 상당부분을 부담하고 공사 후에도 도로의 유지보수를 담당하면서 공중의 교통에 공용하고 있는 등 사정이 인정된다면 실질적으로 그 도로는 국가나 지방자치단체의 사실상 지배하에 있다(대법원 1991. 3. 12. 선고 90다5795 판결)고 볼 수 있으므로 피신청인이 이 민원 토지를 매수하여 국민이 안전하고 편리하게 이용할 수 있는 도로로 유지하는 것이 바람직해 보이는 점, ④ 이 민원 토지는 0000년 이후 이 민원 공사에 편입되어 도로로 이용되고 있고 장래에도 계속 도로로 사용될 것으로 예상되어 신청인의 재산권 행사가 지속적으로 제한되는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 이 민원 토지를 매수하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 이 민원 토지를 매수해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.