

도로편입 미지급용지 보상 등

1. 신청취지

신청인은 경기도 000 125㎡ 토지(이하 '이 민원 토지'라 한다) 소유자의 남편으로, 화성시가 이 민원 토지를 무단점유하고 지하에 상·하수도, 우수관 등을 설치한 상태로 콘크리트 포장 위에 아스콘 포장까지 하여 도로로 사용하고 있다. 이에 신청인의 처는 그 동안의 재산상의 피해에 대해 부당이득금 반환소송을 제기하였고, 법원은 000시가 이 민원 토지를 도로로 무단 점유하여 사용하고 있다며 부당이득금을 지급할 것을 판결하였다. 이후 신청인 등은 이 민원 토지의 매수를 요구하였으나, 도로편입 미불용지 보상 규정을 자체적으로 두고 있는 지방자체단체와는 달리 000시는 미불용지 보상 규정을 두고 있지 않아 법적 근거가 없다며 이를 거부하고 있는바, 필요하면 000시 자체적으로 법적 근거를 마련해서라도 이 민원 토지를 매수 보상해 달라.

2. 피신청인의 의견

이 민원 토지 매수신청과 관련하여 000시에는 보상할 수 있는 근거가 법적으로 마련되어 있지 않아 불가하다.

3. 사실관계

가. 이 민원 토지에는 상수관, 우수관, 오수관로 등이 매설되어 있고, 콘크리트 및 아스콘으로 포장되어 도로로 점유, 사용되어 오고 있는바, 1999. 9. 도시계획도로(000도시계획도로 000호선)로 지정되었으나, 2016. 8. 장기미집행 도시계획시설 정비에 따라 지정 폐지되었다.

나. 신청인의 처는 피신청인을 상대로 부당이득금 반환소송(000 부당이득금 반환)을 제기하였고, 이에 법원은 피신청인이 이 민원 토지를 도로로 점유, 사용하고 있다며, “위 인정사실에 의하면, 피고는 이 사건 토지를 도로로 점유, 사용함으로써 그 차임 상당액의 이득을 얻고 이로 인하여 위 토지의 공유자들인 원고에게 그 지분에 해당하는 액수 상당의 손해를 입게 하였으므로, 원고에 대하여는 2004. 2. 2.부터 2013. 8. 31.까지 점유로 인한 부당이득금액 및 그 지연손해금을 원고에게 반환할 의무가 있다.”라고, “2008. 2. 7.경부터 원고들이 구하는 2013. 8. 31.까지의 임료는 아래 표 기재와 같다. 피고는 원고에게 3,248,782원 및 지연손해금 등을 지급할 의무가 있다”라고 판결하였다.

다. 신청인이 제기한 이 민원 토지에 대한 '수용과 이를 위한 조례제정 건의 요청' 민원에 대해, 피신청인은 “1) 귀하께서 문의하신 토지 매수신청과 관련하여 우리 시에서는 보상을 할 수 있는 근거가 법적으로 마련되어 있지 않아 불가한 사항임을 알려드리며, 2) 다만, 토지인도의 소송을 수행하고 판결문을 근거로 토지 협의매수가 진행된 사실이 있음을 알려드리오니 참조하시기 바랍니다. 3)

또한, 000시 조례를 제정하기 위해서는 법률 검토 및 심의회, 시의회 심사, 의결 등의 절차가 필요할 수 있어 중장기적으로 검토해야 할 사안임을 안내드리오니 이점 양해하여 주시기 바랍니다.”라고 회신(000-000)하였다.

라. 도로에 편입되었으나 정당한 보상이 이루어지지 않은 토지에 대한 원활한 보상 및 권리구제를 위해, 여러 지방자치단체에서 “도로편입 미불용지 보상 규칙”을 제정하여 미불용지에 대한 보상 방법 및 그 절차에 관하여 규정하고 있다. 예시로 ‘서울특별시 강서구 도로편입 미불용지 보상 규칙(시행 2016. 11. 2.)’의 일부를 발췌하면 아래와 같다.

제1조(목적) 이 규칙은 미불용지에 대한 보상방법과 그 절차에 관하여 필요한 사항을 규정하여 구민의 권익을 보호함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 규칙에서 “미불용지”라 함은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 토지를 말한다.

1. 서울특별시강서구가 시행한 도로에 관한 공공사업에 편입되었으나 보상금이 지급되지 아니한 토지
2. 공공사업의 시행이 불분명하지만 소송(부당이득금반환청구, 임료청구, 손해배상청구 등)에서 구의 패소가 확정된 토지
3. 공공사업의 시행이 불분명하지만 미지급용지로 확정된 기존의 대법원판례와 유사하여 구의 승소 가능성이 없는 토지

② 제1항의 규정에 불구하고 다음 각호의 어느하나에 해당되는 토지는 미지급용지로 보지 아니한다. (개정 2020.4.9.)

1. 지역주민 등이 자조사업(새마을사업 등)으로 조성하여 공공시설에 편입된 토지
2. 토지소유자, 주택조성자 등이 자기소유 및 인근 토지의 효용을 높이기 위하여 도로 등으로 제공하였거나 일단의주택지조성사업 등으로 공공시설에 편입된 토지
3. 「민법」 제245조에 의하여 구가 소유권을 취득할 수 있는 토지
4. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 기타 법률에 의하여 구에 무상으로 귀속되어야 하는 토지
5. 구가 사실상의 지배주체로서 점유하고 있는 토지

제3조(보상신청) ① 미지급용지에 대한 보상을 신청할 수 있는 자는 다음 각호의 어느 하나와 같다.

1. 토지소유자
2. 토지소유자의 대리인

② 미지급용지보상신청을 하고자 하는 자는 다음의 서류를 서울특별시강서구청장(이하 "구청장"이라 한다)에게 제출하여야 한다.

1. 미지급용지보상신청서(별지 제1호 서식)
2. 토지등기부등본
3. 제1항 제2호의 경우 이를 증명하는 서류
(이하 생략)

4. 판단

가. 관계법령 등

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

제61조(사업시행자 보상) 공익사업에 필요한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하여야 한다.

제62조(사전보상) 사업시행자는 해당 공익사업을 위한 공사에 착수하기 이전에 토지소유자와 관계인에게 보상액 전액(全額)을 지급하여야 한다.

2) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」(이하 ‘토지보상법 시행규칙’이라 한다)

제25조(미지급용지의 평가) ①종전에 시행된 공익사업의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지(이하 이 조에서 "미지급용지"라 한다)에 대하여는 종전의 공익사업에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가한다. 다만, 종전의 공익사업에 편입될 당시의 이용상황을 알 수 없는 경우에는 편입될 당시의 지목과 인근토지의 이용상황 등을 참작하여 평가한다(이하 생략).

나. 판단내용

1) 살피건대, 피신청인은 이 민원 토지의 매수 신청과 관련하여 보상할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있지 않아 매수보상이 어렵다고 주장하나, 이 민원 토지에 상수관, 우수관, 오수관로 등 공공시설이 매설되어 있고 일반도로로 사용되고 있는 점 토지보상법 제61조, 토지보상법 시행규칙 제25조 등이 공익사업에 취득 또는 사용되어 손실을 입은 토지(미지급용지 포함)에 대한 보상을 규정하고 있고, 특히 법원의 판결(○○○)을 통해 피신청인이 이 민원 토지를 도로로 점유·사용하고 있음이 인정되어 부당이득금 반환소송에서 패소한 점 이에 따라 피신청인은 신청인에게 부당이득금을 지속적으로 반환하여야 하고, 신청인은 부당이득금 반환소송을 제기해야 하는 불합리와 불편이 큰 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인은 토지보상법 시행규칙 제25조를 준용하여 이 민원 토지에 대해서 미지급용지 보상을 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

2) 아울러 앞으로도 이 민원과 유사한 민원사례가 계속적으로 발생할 가능성이 있고, 이로 인해 적지 않은 주민 불편이 예견되는바, 피신청인은 유사민원 재발 방지, 주민의 권익 보호 등을 위해, 미지급용지 보상에 대한 대상, 방법 및 절차 등 세부사항을 지방자치단체 규칙으로 제정하는 등의 법적 근거 보완을 적극 검토해 볼 필요가 있는 것으로 보인다.

5. 결론

그러므로 이 민원 토지에 대한 보상 등을 요구하는 신청인의 주장에 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에

게 주문과 같이 의견표명하기로 하고, 아울러 자치입법을 통한 제도의 정비·보완 부분에 대해서는 같은 법 제47조에 따라 주문과 같이 제도개선 의견표명하기로 한다.