국 민 권 익 위 원 회
제 1 소 위 원 회
의 결

의안번호 제2023-1소위21-교04호

민원표시 2AA-2303-0734951 지장물 손실 보상 등 요청

신 청 인 A

피신청인 부산지방국토관리청장

의 결 일 2023. 6. 12.

주 문

피신청인에게 경남 고성군 (이하 생략) 대 000㎡, 같은 리 (이하 생략) 답 000㎡ 지상의 지장물에 대해 정당한 보상을 하거나, 국유재산 대부 계약 등을 통해 지장물을 유지할 수 있도록 할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청취지

신청인은 경남 고성군 경남 고성군 (이하 생략) 대 000㎡, 같은 리 (이하 생략) 답 000㎡ (이하 '이 민원 토지'라 한다)를 토지 소유자인 B(이하 'B'이라 한다)으로부터 임차하여 수목 등을 재배하는 자로, 피신청인이 「a~b 국도건설공사」(이하 '이 민원 공사'라 한다)에 이 민원 토지를 편입시켜 강제 수용하면서, 그 지상의 수목 등 지장물 000건(이하 '이 민원 지장물'이라 한다)에 대해서는 보상을 하지 않았으며, 이후 도로구역을 자의적으로 변경하고 이 민원 토지를 도로구역에서 제외한 뒤 B에게 환매권

을 통지했으나 B가 환매권을 행사하지 않자, 신청인에게 이 민원 지장물을 이전시킬 것을 요구하고 이 민원 지장물이 국유지를 무단 점유한 것에 대해 변상금을 부과한다고 하니, 이 민원 지장물에 대해 정당한 보상을 하거나, 이 민원 토지를 대부해 달라.

2. 피신청인의 주장

피신청인은 이 민원 지장물에 대해 토지 수용(0000. 00. 00.) 이전부터 보상을 추진하였으나, 신청인의 보상 협의 거부, 지장물 과다 편입 등으로 인해 보상 추진에 어려움을 겪어서 도로구역에서 제외하고 보상 대상에서도 제외한 것이며, 환매권자인 B가 환매대금 납부를 하지 않아 환매권이 소멸되었으므로, 이 민원 지장물은 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」상 보상 대상이 아니다. 또한 이 민원 토지 대부를 위해서는 신청인이 도로구역 해제일(0000. 00. 00.)부터 국유지 사용에 대한 사용(대부)료를 먼저 납부하여야 하며, 피신청인이 받은 법률자문 결과에 따라 신청인에게 이 민원 지장물의 이전을 요청하고, 이전하지 않을 경우에는 국유재산법상 변상금 부과 등 조치를 할 예정이다.

3. 사실관계

가. 이 민원 공사는 0000. 00. 00. 도로구역결정 고시(부산지방국토관리청고시 제0000-000호)되었고, 공사 규모는 연장 0.0㎞, 폭 00.0m~00.0m(0차로)이며, 공사기간은 0000. 00. 00.부터 0000. 00. 00.까지[1]이나, 현재 도로공사는 완료되어 도로가 임시 개통되어 차량이 다니고 있다.

나. 토지등기부등본에 따르면 B는 0000. 00. 00. 경남 고성군 (이하 생략) 대 000㎡, 같은 리 (이하 생략) 답 000㎡의 소유권을 취득(등기원인 : 매매)하였고, 이 민원 토지가 이 민원 공사에 편입됨에 따라 0000. 00. 00. 국가로 소유권이 이전(등기원인 : 토지수용, 0000000)되고 같은 리 000-10 대 000㎡, 같은 리 000-00 답 0,000㎡(이

1) 부산지방국토관리청고시 제0000-000호로 공사 기간이 연장되었다.

하 ‘이 민원 잔여지’라 한다)가 남았다.

다. 우리 위원회 실지조사 시 신청인의 진술에 따르면 B는 신청인의 친인척으로, 신청인은 이 민원 토지 및 이 민원 잔여지를 임차하여 조경수, 생태연목, 연출석 등 정자를 건축해 ‘전통공원’을 운영하면서 전시된 조경수 등을 판매하고 있다고 하며, 이 민원 공사에 편입된 지장물은 이 민원 토지 지상의 조경수, 조각상, 0단 판석 등 000건(붙임1 : 사업시행자제시액조서)이다.

라. 피신청인으로부터 보상업무를 위탁받은 한국농어촌공사는 0000. 0. 신청인에게 지장물 보상에 대하여 협의를 요청했으나, 신청인은 보상금액에 대한 불만으로 협의에 응하지 않았으며, 피신청인은 0000. 0. 중앙토지수용위원회에 수용재결을 신청했다가 감정평가 과정에서 수용재결 신청 지장물과 감정평가 대상 지장물 간 수량 및 규격 차이 등의 이유로, 지장물 재조사를 하기 위해 0000. 0. 수용재결 신청을 취하했다.

마. 피신청인은 지장물 재조사 결과 당초 수량 및 규격 등이 동일하다고 판단되어 0000. 00. 다시 수용재결을 신청하였으나, “편입토지 대비 지장물이 과다 편입되어 감정평가가 불가능하다.”는 감정평가사의 의견에 따라 0000. 0. 수용재결 신청을 취하했다.

바. 피신청인은 이 민원 지장물에 대한 보상을 하기 위해 0000. 00. 신청인에게 다시 협의를 요청하였으나, 신청인이 C대학교 조경학과 교수 D, F대학교 원예디자인학과 교수 E로부터 이 민원 토지 및 이 민원 잔여지에 설치된 정원 중 일부만을 이전하는 경우에는 인공과 자연이 조화를 이루는 전통공원이 균형을 잃고 고유한 기능을 상실하게 될 것이라는 내용의 소견서를 제출하는 등으로 보상 협의에 응하지

않아 0000. 0. 중앙토지수용위원회에 수용재결을 신청했다.

사. 피신청인은 이 민원 지장물의 보상 지연으로 인해 이 민원 공사가 지연되자 설계를 변경(붙임2 : 설계변경 전, 후 도면)하고 0000. 0. 00. 이 민원 토지를 도로구역에서 제외(부산방국토관리청고시 제0000-000호)했으며, 이 민원 지장물 보상과 관련된 수용재결 신청을 취하했다.

(그림 생략)

아. 이 민원 공사의 도로구역 변경 전, 후는 아래와 같으며, 이 민원 토지 북측의 같은 리 000-00 및 남측의 같은 리 000-0 등은 도로구역 해제가 이루어지지 않아 ㄱ(디귿)자 모양의 도로구역이 형성되었다.

(그림 생략)	(그림 생략)
▲ 도로구역 변경 전	▲ 도로구역 변경 후

자. 도로구역 변경 이후 피신청인은 B에게 0000. 0. 00. ‘환매권 통지’를 했으며, 이후 0000. 0. 및 0000. 0.에 ‘환매계약 체결 촉구 통지’를 하면서 환매대금을 납부하지 않아 환매권이 소멸될 경우 신청인이 국유지를 무단으로 점유한 데 대해 「국유재산법」상 변상금을 부과 및 형사고발 조치를 할 수 있음을 안내하였다.

(그림 생략)

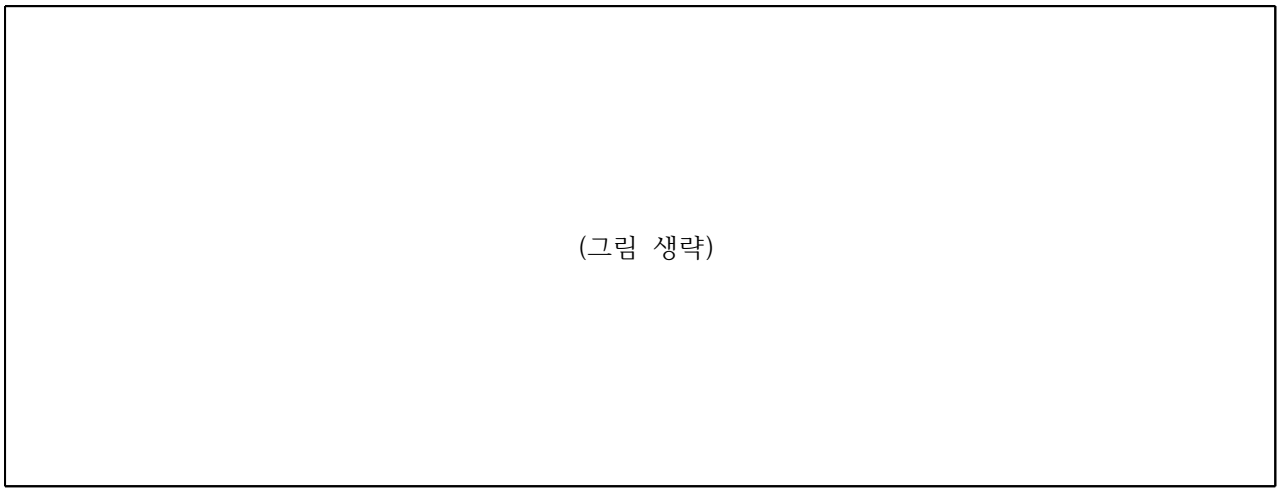
▲ 관련 공문 내용 발췌

차. B는 피신청인에게 환매신청서는 제출하였으나 환매대금을 납부하지 않았는데, 우리 위원회 실지조사 시 신청인의 진술에 따르면 그 이유는 당초 수령하였던 토지보상금보다 높게 책정된 환매대금(붙임3 : 환매금액결정조서)을 마련하기 위해 은행 대출을 받고자 하였는데, 이 민원 잔여지가 접도구역으로 지정되어 이 민원 잔여지를 이용한 부동산담보대출 실행이 불가능했기 때문이었다고 한다.

카. 피신청인은 두 곳의 법무법인으로부터 이 민원 지장물에 대해 국유재산법상 변상금 부과가 가능한지에 대해 법률자문을 받았으며, 그 중 한 곳으로부터는 신청인이 국유지 대부계약 체결을 거부하거나 대부료를 미납하는 경우에는 변상금 부과 및 이 민원 지장물 이전 요구가 가능하다는 답변을 받았다.

타. 우리 위원회 실지조사 시 신청인은 이 민원 공사의 사업구역의 경계가 신청인의 지장물과 직접 연접해 있어 진입로를 제대로 확보하지 못해 신청인의 전통공원을 방문하는 이용자들이 전통공원에 진입할 때 교통사고 위험에 노출되어 있으며, 특히 신청인이 운영하는 전통공원 부지 부근은 보도가 없는 내리막 구간이기 때문에

사고위험이 더 높다고 주장하였다.



파. 신청인의 주장에 따르면 피신청인이 이 민원 토지만 강제 수용했다가 다시 이 민원 공사구역에서 제외하고 이 민원 지장물 보상도 하지 않는 것은 수용권을 남용하여 편법적으로 국민의 재산권을 강탈하는 행위이며, 형사고발 조치를 예고하는 등 신청인에게 정신적·재산적 침해를 가하고 있으므로, 이 민원 지장물에 대한 정당한 보상을 해 주거나, 이 민원 토지를 임대해서 앞으로도 계속 전통공원을 유지할 수 있게 해 달라고 요청하였다.

4. 판단

가. 관계 법령 : 별지 참조

나. ①「도로법」제2조 제6호는 '도로구역'이란 도로를 구성하는 일단의 토지로서, 같은 법 제25조에 따라 결정된 구역으로 규정하고 있고, 같은 법 제3조 제2항에 따르면 도로관리청은 도로를 건설 또는 관리할 때 도로의 상태가 적정하게 유지되도록 하고, 도로 기능과 주변 지역의 토지 이용이 조화를 이루도록 하여 도로의 지속가능성을 확보하도록 규정하고 있는 점, ② 이 민원 토지를 0000. 00. 도로구

역으로 지정했다가, 0000. 0. 제척하는 것은 도로구역의 지정행위가 일관성 없이 자의적으로 행사된 것으로 해석될 수 있는 점, ③ 또한 이 민원 토지 북측 및 남측의 토지는 제척하지 않으면서 이 민원 토지만 제척하여 ㄱ(디귿)자 모양의 도로구역을 설정하는 것은 형평성에 어긋나는 점, ④ 이 민원 토지를 수용했다가 이 민원 지장물에 대한 협의가 이루어지지 않는다는 이유로 제척하는 것은 행정의 신뢰보호의 원칙에도 반하는 점, ⑤ 당초처럼 일정한 도로 폭을 확보하여 도로구역으로 지정하는 것이 도로의 유지 관리 및 주변 지역의 토지 이용에 이바지할 것으로 판단되는 점 등을 고려할 때, 이 민원 토지를 도로구역으로 재지정하고 이 민원 지장물에 대해 정당한 보상을 하거나, 이 민원 토지를 임대해서 앞으로도 계속 전통공원을 유지·운영할 수 있게 해 주는 것이 바람직하다고 판단된다.

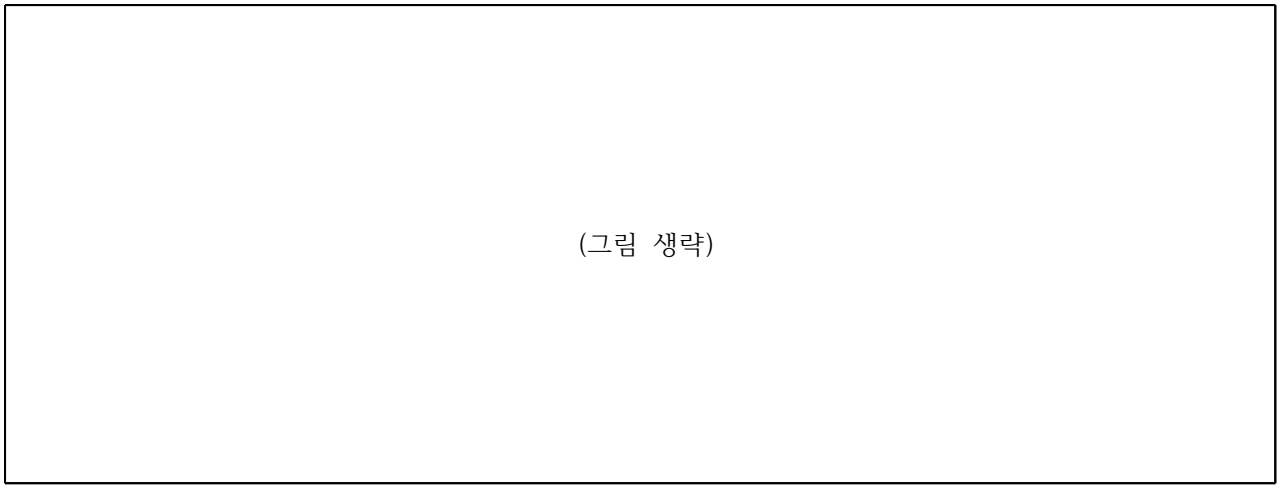
5. 결론

그러므로 이 민원 지장물에 대해 정당한 보상을 해 주거나, 국유재산 대부 계약 등을 통해 이 민원 토지를 임대해서 앞으로도 계속 전통공원을 유지할 수 있게 해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

붙임1	000-0000-000000 사업시행자 제시액조서(지장물)

(그림 생략)

(그림 생략)


(그림 생략)

붙임2	000-0000-000000 설계변경 전, 후 도면

(그림 생략)

(그림 생략)

붙임3	000-0000-000000 환매금액 결정조서

(그림 생략)

【별지】

□「도로법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “도로”란 차도, 보도(步道), 자전거도로, 측도(側道), 터널, 교량, 육교 등 대통령령으로 정하는 시설로 구성된 것으로서 제10조에 열거된 것을 말하며, 도로의 부속물을 포함한다.

2. ~ 5. 생 략

6. “도로구역”이란 도로를 구성하는 일단의 토지로서 제25조에 따라 결정된 구역을 말한다.

제3조(국가 등의 책무) ① 국가는 도로망의 건설, 관리 및 안전 등에 대한 종합적인 계획을 수립하고 필요한 시책을 마련하여 추진하여야 한다.

② 도로관리청은 도로에 관한 계획을 수립하거나 도로를 건설 또는 관리할 때에 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. 사회적 갈등을 예방하기 위하여 주민, 관계 전문가, 이해관계인 등의 의견을 충분히 반영할 것

2. 환경에 미치는 영향을 최소화 할 것

3. 도로의 상태가 적정하게 유지되도록 할 것

4. 도로 기능과 주변지역의 토지 이용이 조화를 이루도록 하여 도로의 지속가능성을 확보할 것

5. 지역공동체를 최대한 보전하도록 할 것

6. 안전하고 편리한 도로 이용을 위한 도로교통정보체계를 구축할 것

제25조(도로구역의 결정) ① 도로관리청은 도로 노선의 지정 · 변경 또는 폐지의 고시가 있으면 지체 없이 해당 도로의 도로구역을 결정 · 변경 또는 폐지하여야 한다.

② 상급도로의 도로관리청(이하 “상급도로관리청”이라 한다)은 제1항에도 불구하고 해당 상급도로에 접속되거나 연결되는 하급도로(제10조 각 호에 따른 도로의 순위

를 기준으로 해당 도로보다 낮은 순위의 도로를 말한다. 이하 같다)의 접속구간 또는 연결구간의 도로구역을 결정 · 변경 또는 폐지할 수 있다. 이 경우 상급도로관리청은 미리 하급도로의 도로관리청(이하 “하급도로관리청”이라 한다)의 동의를 받아야 한다.

③ 도로관리청은 제1항이나 제2항에 따라 도로구역을 결정 · 변경 또는 폐지하면 그 사유, 위치, 면적 등 대통령령으로 정하는 사항을 구체적으로 밝혀 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 고시하고, 그 도면을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

□「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제3조(적용 대상) 사업시행자가 다음 각 호에 해당하는 토지 · 물건 및 권리를 취득하거나 사용하는 경우에는 이 법을 적용한다.

1. 토지 및 이에 관한 소유권 외의 권리
2. 토지와 함께 공익사업을 위하여 필요한 입목(立木), 건물, 그 밖에 토지에 정착된 물건 및 이에 관한 소유권 외의 권리
3. 광업권 · 어업권 · 양식업권 또는 물의 사용에 관한 권리
4. 토지에 속한 흙 · 돌 · 모래 또는 자갈에 관한 권리

제75조(건축물등 물건에 대한 보상) ① 건축물 · 입목 · 공작물과 그 밖에 토지에 정착한 물건(이하 “건축물등”이라 한다)에 대하여는 이전에 필요한 비용(이하 “이전비”라 한다)으로 보상하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 물건의 가격으로 보상하여야 한다.

1. 건축물등을 이전하기 어렵거나 그 이전으로 인하여 건축물등을 종래의 목적대로 사용할 수 없게 된 경우
2. 건축물등의 이전비가 그 물건의 가격을 넘는 경우
3. 사업시행자가 공익사업에 직접 사용할 목적으로 취득하는 경우

② ~ ④ 생 략

⑤ 사업시행자는 사업예정지에 있는 건축물등이 제1항제1호 또는 제2호에 해당하는 경우에는 관할 토지수용위원회에 그 물건의 수용 재결을 신청할 수 있다.

⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 물건 및 그 밖의 물건에 대한 보상액의 구체적인 산정 및 평가방법과 보상기준은 국토교통부령으로 정한다.