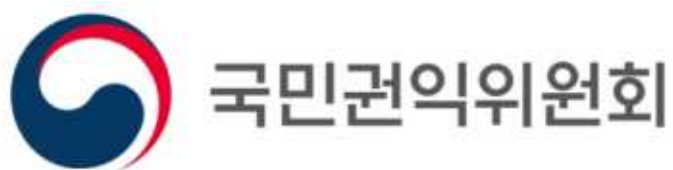


# 의 결



# 국 민 권 의 위 원 회

## 제 1 소 위 원 회

### 의 결

의안번호 제2024-1소위23-교02호

민원표시 2BA-2402-0575303 미지급용지 매수 요구

신 청 인 A(서울 서초구 이하 생략)

대 리 인 C

피신청인 B

의 결 일 2024. 8. 12.

### 주 문

피신청인에게 신청인이 소유한 서울 강서구(이하 생략) 00-00 도로 00㎡를 매수할 것을 의견표명한다.

### 이 유

#### 1. 신청원인

신청인이 소유한 서울 강서구(이하 생략) 00-00 도로 00㎡(이하 ‘이 민원 토지’ 라 한다)가 피신청인이 0000년경 개설한 도시계획도로 소로0-00호선(이하 ‘이 민원 도로’ 라 한다)에 편입되어 도로로 사용되고 있으니 이 민원 토지를 미지급용지로 매수해 달라.

## 2. 피신청인의 주장

가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’ 이라 한다) 시행규칙 제25조(미지급용지의 평가)에 따르면, 미지급용지는 종전에 시행된 공익사업의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지여야 하는데, 이 민원 토지는 이 민원 도로 개설사업 실시계획인가 고시문의 편입 토지조서(수용·사용할 토지명세)에 등록되어 있지 않아 공익사업이 시행된 부지로 보기 어렵고, 이 민원 도로 개설사업 이전에 이 민원 토지 전소유자가 이 민원 토지의 독점적·배타적 사용·수익권을 포기한 것으로 볼 수도 있다.

나. 또한, 법제처 의견제시 사례(법제처 0000. 0. 00. 의견 00-0002)에 따르면 군용사격장의 소음·진동 등으로 정신적·재산적 피해를 받고 있는 지역 주민에 대한 보상을 법률상 근거없이 지방자치단체가 조례에 규정하여 자체적으로 보상하는 것은 적절하지 않다고 의견을 제시하고 있으므로, 이 민원 토지도 부당이득금반환소송 등 다른 법률에 의한 구제절차가 있음에도 법률상 근거없이 이 민원 토지를 매수보상하는 것은 적절하지 않다.

## 3. 사실관계

가. 이 민원 도로는 0000. 00. 00. 도시계획시설결정 고시(서울특별시고시 제000호)되었고, 0000. 00. 00. 도시계획시설사업<sup>1)</sup> 실시계획인가 고시(강서구고시 제00호)되었으며, 사업기간은 0000. 00. 00. ~ 0000. 00. 00.이다.

나. 이 민원 도로 개설사업 실시계획인가 고시 당시 이 민원 토지의 지목은 도로<sup>2)</sup>였고, 소유자는 신청인의 친형인 D<sup>3)</sup>이었으며, 신청인은 0000. 00. 00. D으로부터 이 민원 토지에 대하여 매매를 등기원인으로 소유권이전등기를 마쳤다.

---

1) 당시 도시계획시설사업의 명칭은 “OO동 00번지 도로개설공사”이었음.

2) 0000. 00. 00. 도로로 지목 변경됨.

3) D는 0000. 00. 00. 이 민원 토지를 매입하였음.

다. 이 민원 도로는 폭 0m, 연장 000m이고, 도로 양쪽 가장자리에 황색 점선이 표시되어 있으며, 이 민원 토지는 아래 【그림 1】과 같이 이 민원 도로의 황색 점선 안쪽에 위치해 있다.

【그림 1】

그림 생략
항공사진
그림 생략
현장사진

라. 이 민원 토지는 이 민원 도로 본선에 포함되어 있음에도 이 민원 도로 개설사업 실시계획인가 고시문의 편입 토지조서(아래 【표 1】)와 이 민원 도로 개설사업 보상 대장(아래 【표 2】)에 기재되어 있지 않다.

【표 1】 0000. 00. 00. 강서구고시 제00호 도시계획사업 실시계획인가 고시문

표 생략

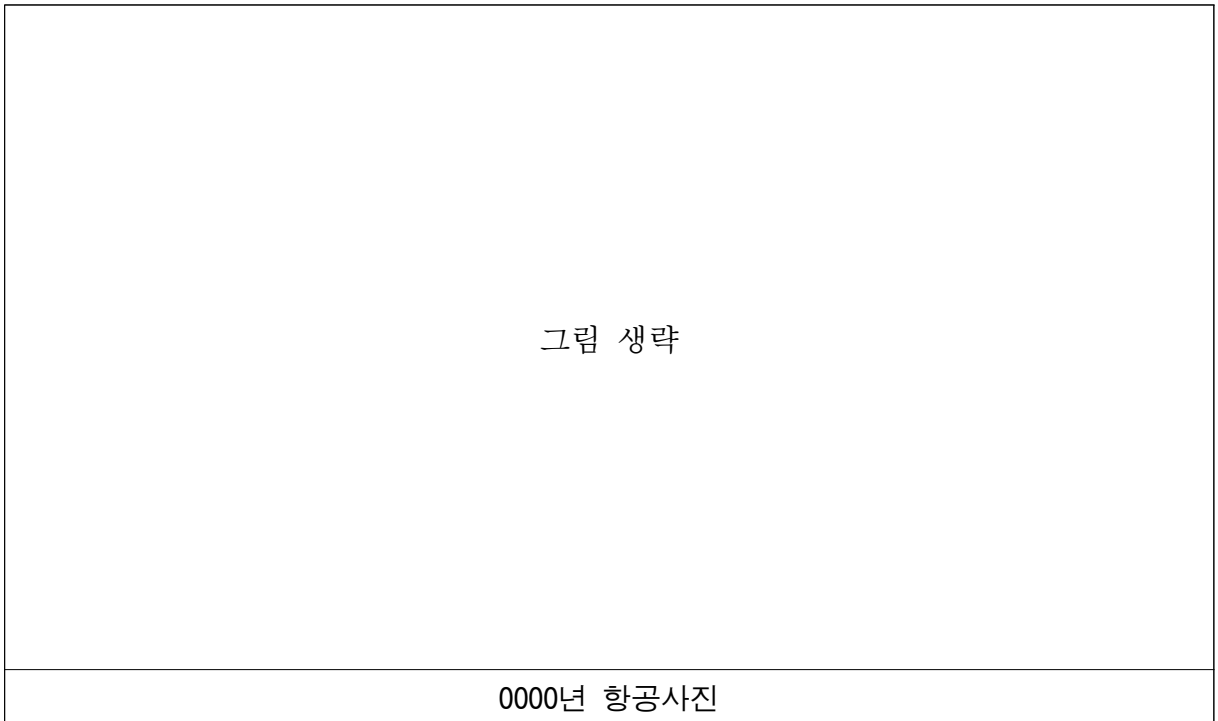
표 생략

**【표 2】 이 민원 도로 개설사업 보상대장**

표 생략
------

마. 피신청인이 제출한 아래 **【그림 2】** 0000년 항공사진에 따르면, 이 민원 토지는 이 민원 도로 개설사업 전에 이미 현황도로로 이용되고 있었던 것으로 보인다. 한편, 이 민원 도로 개설사업 실시계획인가 고시문의 편입 토지조서에 기재되어 있는 이 민원 토지 주변의 현황도로는 아래 **【그림 3】** 과 같이 보상토지로 등록 되어 있다.

**【그림 2】**



【그림 3】



바. 피신청인이 이 민원 토지의 매수보상을 거부하는 근거로 제시한 법제처 의견제시 사례 전문은 아래 【표 3】과 같다.

【표 3】 법제처 0000. 00. 00. 의견 00-00000

<p>1. 질의요지</p> <p><u>기초자치단체가 국방부 소관인 군용사격장으로 피해를 보고 있는 지역주민들에게 상위법령의 근거가 없음에도 피해주민을 대상으로 한 각종 지원을 조례로 규정하고자 하는바, 피해 주민에게 정신적·재산적 피해에 대한 보상을 할 수 있도록 규정하는 것이 가능한지?</u></p> <p>2. 의견 및 이유</p> <p>… 국가나 지방자치단체의 위법한 공권력 행사로 인한 피해자의 구제는 원칙적으로 국가나 지방자치단체의 불법행위로 인한 손해배상 책임을 규정한 「국가배상법」에서 규율하고 있고, 적법한 공권력 행사로 인한 피해의 보상도 역시 「대한민국 헌법」 제23조 제3항4)에 따라 법률에 규정하도록 하고 있습니다. 따라서 <u>국방부가 관리하는 군용사격장의 소음·진동 등으로 정신적·재산적 피해를 받고 있는 지역 주민에 대한 보상은 국가에서 법률의 근거를 가지고 수행해야 하는 국가사무에 해당한다고 볼 수 있고, 법률상 근거없이 지방자치단체가 조례에 규정을 하고 자체적으로 결정하여 피해 보상의 여부를 판단할 수는 없는 것으로서 자치사무로 보기 어려운 측면이 있습니다.</u> 따라서, 군용사격장에서 발생하는 소음·진동 등의 피해를 입고 있는 지역 주민에게 정신적·재산적 피해에 대한 보상을 할 수 있도록 하는 사무는 자치사무로 볼 수 없으므로 조례 제정에 신중을 기하시길 바랍니다.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



#### 4. 판단

가. 관계법령 등

<별지>와 같다.

나. 판단내용

신청인의 이 민원 토지 매수 요구에 관하여 살펴보면 ① 이 민원 토지는 위치적으로 이 민원 도로의 황색 점선 안쪽인 도로 본선에 편입되어 있으면서도 소유권이 피신청인에게 귀속되지 않은 채 사유지로 남아 있고, 이 민원 도로 개설사업 보상대장에도 기재되어 있지 않아 토지보상금이 지급되었다는 근거도 없으며, 이 민원 도로 개설사업 실시계획인가 고시문의 편입 토지조서에는 현황도로로 이용되고 있는 다른 사람 소유의 사유지는 포함되어 있음에도 이 민원 토지만 유독 누락된 사유를 피신청인이 명확히 제시하지 못하고 있으므로 이 민원 토지를 미지급용지라고 보는 것이 객관적 사실관계에 부합해 보이는 점, ② 피신청인은 이 민원 토지 전소유자가 이 민원 토지의 독점적·배타적 사용·수익권을 포기한 것으로 볼 수도 있어 미지급용지로 보상할 수 없다고 하나, 이 민원 토지 전소유자의 독점적·배타적 사용·수익권 포기를 인정할 만한 객관적 근거를 피신청인이 전혀 제시하지 못하고 있고, 설사 독점적·배타적 사용·수익권을 포기한 토지라 하더라도 이는 부당이득 반환과 관련된 문제로서 토지보상과는 별개의 사안이며, 토지보상법에서는 일반 공중의 교통에 이용되는 사실상의 사도에 대해서도 인근토지 평가액의 3분의 1 이내에서 감정평가하여 보상하도록 규정하고 있는 것과 같이 이 민원 토지에 대한 독점적·배타적 사용·수익권 포기 여부를 미지급용지 보상 제외의 이유로 삼기는 곤란한 점, ③ 피신청인이 제출한 법제처 의견제시 사례는 국가 사무와 자치사무는 구별된다는 취지의 내용으로, 이 민원 토지와 같이 피신청인이 직접 시행한 이 민원 도로 개설사업으로 발생한 미지급용지 보상문제에 적용할 사례로는 부적절해 보이는 점, ④ 행정안전부 「공유재산 업무편람」(2022. 6.)에서는 공유재산의

4) 「헌법」 제23조 제3항 “공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되, 정당한 보상을 지급하여야 한다.”

취득을 협의 매입과 법률에 의한 취득으로 구분하고 있고, 새로운 공익사업이 시행되지 않은 상태에서의 미지급용지 매수는 기존 도로에 편입되어 있는 미보상 사유지 일소와 도로 목적의 온전한 실현 등을 위해 토지를 취득하는 일종의 협의 매입에 해당하므로 피신청인의 주장과 같이 반드시 법률상 근거가 있어야만 매수할 수 있는 것이 아닌 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인이 이 민원 토지를 미지급용지로 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.

## <별지> 관계법령 등

### 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

제88조(실시계획의 작성 및 인가 등) ① 도시·군계획시설사업의 시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획(이하 “실시계획”이라 한다)을 작성하여야 한다.

② 도시·군계획시설사업의 시행자(국토교통부장관, 시·도지사와 대도시 시장은 제외한다. 이하 제3항에서 같다)는 제1항에 따라 실시계획을 작성하면 대통령령으로 정하는 바에 따라 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장의 인가를 받아야 한다. (생략)

제91조(실시계획의 고시) 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시 시장은 제88조에 따라 실시계획을 작성(변경작성을 포함한다), 인가(변경인가를 포함한다), 폐지하거나 실시계획이 효력을 잃은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.

제96조(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 준용) ① 제95조에 따른 수용 및 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

② 제1항에 따라 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용할 때에 제91조에 따른 실시계획을 고시한 경우에는 같은 법 제20조제1항과 제22조에 따른 사업인정 및 그 고시가 있었던 것으로 본다. 다만, 재결 신청은 같은 법 제23조제1항과 제28조제1항에도 불구하고 실시계획에서 정한 도시·군계획시설사업의 시행기간에 하여야 한다.

### 2. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」

제25조(미지급용지의 평가) ① 종전에 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.

- ② 사업시행자는 제1항의 규정에 의한 미지급용지의 평가를 의뢰하는 때에는 제16조 제1항의 규정에 의한 보상평가의뢰서에 미지급용지임을 표시하여야 한다.

제26조(도로 및 구거부지의 평가) ① 도로부지에 대한 평가는 다음 각호에서 정하는 바에 의한다.

1. 「사도법」에 의한 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 5분의 1 이내
2. 사실상의 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 3분의 1 이내
3. 제1호 또는 제2호외의 도로의 부지는 제22조의 규정에서 정하는 방법

- ② 제1항제2호에서 “사실상의 사도”라 함은 「사도법」에 의한 사도외의 도로(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시·군관리계획에 의하여 도로로 결정된 후부터 도로로 사용되고 있는 것을 제외한다)로서 다음 각호의 1에 해당하는 도로를 말한다.

1. 도로개설당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로
2. 토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로
3. 「건축법」 제45조에 따라 건축허가권자가 그 위치를 지정·공고한 도로
4. 도로개설당시의 토지소유자가 대지 또는 공장용지 등을 조성하기 위하여 설치한 도로

- ③ 구거부지에 대하여는 인근토지에 대한 평가액의 3분의 1 이내로 평가한다. 다만, 용수를 위한 도수로부지(개설당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도수로부지를 제외한다)에 대하여는 제22조의 규정에 의하여 평가한다.

- ④ 제1항 및 제3항에서 “인근토지”라 함은 당해 도로부지 또는 구거부지가 도로 또는 구거로 이용되지 아니하였을 경우에 예상되는 표준적인 이용상황과 유사한 토지로서 당해 토지와 위치상 가까운 토지를 말한다.

3. 행정안전부 「공유재산 업무편람(2022. 6.)」



제14절 공유재산의 취득

01

총칙

1 의의

- 현재 행정목적 또는 장래 공공건물의 수요를 예측하여 실제 수요가 발생하기 전에 필요로 하는 「공유재산 및 물품 관리법」 제4조제1항에 해당하는 재산을 취득하여 관리

2 필요성

- 지방자치단체는 토지이용계획 등 공공사업을 효율적으로 추진하고 바람직한 도시계획 수립 필요
- 공공사업 등 개발사업으로 공시지가의 급등 예상지역에 대한 토지를 사전에 취득하여 공공목적 활용 및 계획적인 기반시설 확충 기여

3 취득대상

- 지방자치단체가 행정목적으로 사용하거나 또는 장래 필요한 경우
- 공유재산으로 집단화하여 재산적 가치 증대가 필요한 경우
- 새로운 개발사업 등으로 공공용지로 활용할 예정지
- 생산목적에 직접 사용되고 있지 않은 유휴지로 비축용으로 관리할 필요성이 있는 토지
- 기타 지방자치단체가 지역주민 복리, 행정목적상 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정되는 경우 등

4 취득가액 결정

가. 협의 매입

- 사인의 재산을 취득하는 경우 그 취득가액은 법적인 평가기준에 따라 매입하는 것이 아니라 협의에 의하여 결정하여야 함

67 ■

- 그 가격은 인근지 거래실례가격, 감정평가액, 공시지가 등을 고려하여 최적의 가격으로 토지 소유자와 협의하여 취득
- 필요에 따라 객관적인 가격협상을 위한 감정평가를 할 수 있으나 법령에 규정된 절차는 아님

나. 법률에 의한 취득

- 취득하는 평가방법이 손실보상 등 법률에 따라 정해진 경우 그 법률에 따라 결정할 수 있음
  - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등 개별법률 검토

4. 대법원 2009. 3. 28. 선고 2008두22129 판결

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제25조 제1항의 미불용지는 ‘중전에 시행된 공익사업의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지’ 이므로, 미불용지로 인정되려면 중전에 공익사업이 시행된 부지여야 하고, 중전의 공익사업은 적어도 당해 부지에 대하여 보상금이 지급될 필요가 있는 것이어야 한다. 그런데 … 위 도로포장공사 등의 규모나 공사 당시의 상황 등에 비추어 볼 때 위 도로포장 등은 보상금이 지급될 필요가 있는 위 시행규칙 제25조 제1항의 공익사업에 의한 것이라기 보다는 토지들의 소유자를 포함한 주민들의 필요에 따라 주민자조사업의 지원 등으로 행하여진 것으로 보일 뿐이다.

5. 국민권익위원회 2023. 12. 4. 결정(의견표명) 2CA-2310-0481205

① 이 민원 도로 내에 있는 이 민원 토지와 같은 리 311-2 및 313-2 등은 1931. 11. 9. 같은 날에 지목이 도로로 변경된 것으로 보아 공익사업의 부지로 제공되었음을 추정할 수 있는 점, ② 이들 토지의 소유자는 현재까지 일반인으로 되어 있고, 특히 같은 리 311-2는 도로개설(1930~1935)이 된 이후인 1938. 9. 28. 일반인으로 소유권이 변경된 것으로 보아 이들 토지에 대해 보상금이 지급되지 아니한 것으로 보이는 점, ③ 신청인은 조부 소유의 이 민원 토지를 신청인 소유로 등기하기 위해 부동산소유권이전등기법에 따라 피신청인에게 확인서 발급을 신청했고, 피신청인은 이해관계인 확인, 현지조사, 공고 등의 절차를 거쳐 이 민원 토지의 소유권이 신청인에게 있음을 확인하여 줌으로써 신청인이 이 민원 토지의 소유자로 등기까지 되었는데, 피신청인이 이 민원 토지에 대해 보상을 할 수 없다는 것은 「행정절차법」 제4조에 따른 행정청의 신의성실 및 신뢰보호 원칙에도 부합하는 것으로 볼 수 없는 점, ④ 피신청인이 이 민원 토지에 대해 점유 취득시효 요건을 충족한다 하더라도 등기를 하지 않은 상황에서 2023. 1. 16. 이 민원 토지의 소유권을 이전받은 신청인에게 시효취득을 주장하기는 어려워 보이는 점 등을 종합하여 볼 때, 피신청인이 이 민원 토지를 미지급용지로 보상하는 것이 바람직하다고 판단된다.