

경기도성남교육청 - 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조(환매권의 대상) 관련

- 안건번호 07-0469
- 회신일자 2008-05-01

1. 질의요지

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제1항은 토지의 협의취득일 또는 수용의 개시일(이하 “협의취득일등”이라 함)부터 10년 이내에 해당 사업의 폐지·변경 그 밖의 사유로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우 협의취득일등 당시의 토지소유자 또는 그 포괄승계인은 해당 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때부터 1년 또는 그 협의취득일등부터 10년 이내에 해당 토지에 대하여 지급받은 보상금에 상당한 금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지를 환매할 수 있다고 되어 있는데, 당초 「학교시설사업 촉진법」에 따라 학교용지로 사용하기 위하여 2004년 5월 14일 협의취득한 토지가 2006년 6월 26일 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」 제5조에 따라 국민임대주택단지 예정지구에 편입되었으나, 2007년 1월 4일 같은 법 제11조에 따른 국민임대주택단지조성사업 실시계획 승인을 받으면서 해당 학교용지를 국민임대주택단지 안의 학교용지로 계속 사용하기로 결정된 경우, 그 학교용지가 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제1항에 따른 환매권의 대상이 되는지?

2. 회답

「학교시설사업 촉진법」에 따라 학교시설사업에 사용하기로 하여 취득한 토지가 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」에 따른 국민임대주택단지 예정지구에 편입된 후 국민임대주택단지조성사업 실시계획 승인 시 학교용지로 존치시키기로 결정되었다 하더라도 그 토지는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제91조제1항에 따른 환매권의 대상이 됩니다.

3. 이유

○ 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “「토지보상법」”이라 함) 제91조제1항은 토지의 협의취득일등부터 10년 이내에 해당 사업의 폐지·변경 그 밖의 사유로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우 협의취득일등 당시의 토지소유자 또는 그 포괄승계인은 해당 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때부터 1년 또는 그 협의취득일등부터 10년 이내에 해당 토지에 대하여 지급받은 보상금에 상당한 금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지를 환매할 수 있다고 되어 있고, 같은 조 제6항은 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 사업인정을 받아 공익사업에 필요한 토지를 협의취득 또는 수용한 후 해당 공익사업이 같은 법 제4조제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업으로 변경된 경우 환매권 행사기간은 관보에 해당 공익사업의 변경을 고시한 날부터 새로 기산하도록 되어 있습니다.

○ 「학교시설사업 촉진법」 제2조에서는 “학교시설사업”을 학교시설을 설치·이전하거나 확장하는 사업으로 정의하고 있으며, 같은 법 제4조에서는 학교시설사업을 시행하려는 자는 학교시설사업 시행계획을 작성하여 「초·중등교육법」 제6조에 따른 감독기관(이하 “감독청”이라 함)의 승인을 받도록 하고 있고(제1항), 국가·지

방자치단체가 학교시설사업

을 시행하려면 시행계획을 작성하여 소관 행정기관의 장과 협의하도록 하고 있는데(제4항), 감독청이 학교시설사업 시행계획을 승인(변경승인 포함)한 경우와 국가·지방자치단체가 학교시설사업을 시행하기 위해 같은 법 제5조 각 호의 해당사항의 소관 행정기관의 장과 협의를 마친 경우에는 각각 협의기관과 이해관계인에게 통보하고 고시하도록 하고 있습니다.

○ 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」 제2조제2호에서 “국민임대주택단지”는 같은 법에 따라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지로서 전체 주택 중 국민임대주택이 100분의 50 이상으로서 대통령령이 정하는 비율 이상인 주택단지(200만 제곱미터 미만에 한하며, 자족기능을 확보하기 위하여 불가피하게 업무시설 등을 설치하는 경우 그 지역을 포함함)를 말한다고 되어 있고, 같은 법 제5조에서는 국토해양부장은 국민임대주택단지조성사업을 추진하기 위하여 필요한 지역을 국민임대주택단지 예정지구로 지정할 수 있도록 하고 있고, 같은 법 제7조에서는 국토해양부장은 국민임대주택단지 예정지구를 지정하는 경우 국민임대주택단지 예정지구의 위치·면적·단지조성사업자 등 주요사항을 대통령령이 정하는 바에 따라 고시하도록 하고 있으며, 같은 법 제11조에서는 단지조성사업자는 사업규모와 내용, 사업기간 등을 포함한 국민임대주택단지조성사업 실시계획을 수립하여 국토해양부장의 승인을 받도록 하고 있고, 국토해양부장은 국민임대주택단지조성사업 실시계획을 승인한 때 이를 고시하도록 하고 있습니다.

○ 이 사안에서는 당초 「학교시설사업 촉진법」에 따라 학교시설을 설치·이전하거나 확장하기 위해 협의취득한 토지가 추후 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」에 따른 국민임대주택단지조성사업의 대상부지로 편입되어 국민임대주택단지조성사업 실시계획 승인을 받았으나 계속하여 학교건설에 제공되는 용지로 사용하기로 결정된 경우 해당 토지 소유자 등이 “해당 사업의 폐지·변경”을 이유로 「토지보상법」 제91조제1항에 따라 환매권을 행사할 수 있는지 문제됩니다.

○ 「토지보상법」 제4조에서 정하는 “공익사업”이라 함은 토지의 협의취득의 목적이 된 구체적인 공익사업을 가리키는 것으로서, 같은 법 제91조에서 해당 사업의 “폐지·변경”이라 함은 해당 공익사업을 아예 그만두거나 다른 공공사업으로 바꾸는 것을 의미하고, 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 “필요 없게 되었을 때”라고 함은 사업시행자가 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 그 취득 목적 사업을 위하여 사용할 필요 자체가 없어진 경우를 의미한다고 할 것입니다(대법원 1997. 11. 11. 선고 97다36 835 판결, 대법원 1995. 11. 28. 선고 94다61441 판결).

○ 원래 국민의 재산권을 제한하는 토지수용권 등의 발동은 공공복리의 증진을 위하여 긴급하고도 불가피한 특정의 공익사업의 시행에 필요한 최소한도에 그쳐야 하는 것이므로, 사정의 변경 등에 따라 그 특정한 공익사업의 전부 또는 일부가 폐지·변경됨으로써 그 공익사업을 위하여 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었다면, 설사 그 토지가 새로운 다른 공익사업을 위하여 필요하다고 하더라도 환매권을 행사하는 환매권자에게 일단 되돌려 주었다가 다시 협의취득하거나 수용하는 절차를 밟아야 되는 것이 원칙이라고 할 것입니다(대법원 1992. 4. 28. 선고 91다29927 판결).

○ 이 사안에서 “해당 사업”은 「학교시설사업 촉진법」에 따른 학교시설사업인바, 학교시설사업을 위해 협의취득한 토지를 아무런 이용 없이 방치하여 오다가 그 토지가 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」에 따른 국민임대주택단지 예정지구로 편입되어 국토해양부장이 국민임대주택단지조성사업 실시계획을 승인·고시하였다면 당초의 「학교시설사업 촉진법」에 따른 학교시설사업은 폐지되고 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」에 따른 국민임대주택단지조성사업으로 변경되었다 할 것이고 이 경우 그 사업은 「토지보상법」

제4조제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업에 해당되지 아니하여 같은 법 제91조제6항에 의하여 환매권 행사가 제한되는 사항에도 해당하지 아니합니다.

○ 또한 당초의 학교용지를 존치시설로 결정하고 학교를 건설하기로 결정되었다고 하더라도 이는 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」에 따른 국민임대주택단지조성사업 실시계획 승인의 효과이지 「학교시설사업 촉진법」에 따른 학교시설사업이 계속하여 진행될 수 있도록 하는 효력을 부여한 것으로는 볼 수 없으며, 만약 당초의 「학교시설사업 촉진법」에 따른 학교시설사업 시행계획 승인의 법적 효력을 유지하기 위해서는 해당 학교용지를 국민임대주택단지조성사업의 대상에서 제외하였어야 할 것입니다.

○ 따라서, 「학교시설사업 촉진법」에 따라 학교시설사업에 사용하기로 하여 취득한 토지가 「국민임대주택건설 등에 관한 특별조치법」에 따른 국민임대주택단지 예정지구에 편입되어 국민임대주택단지조성사업 실시계획 승인 시 학교용지로 존치시키기로 결정되었다 하더라도 해당 토지는 「토지보상법」 제91조제1항에 따른 환매권의 대상이 된다 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.