

## 잔여지 매수 - 7

### 1. 신청취지

피신청인이 시행하는 에너지융합 일반산업단지 조성에 따른 진입도로(이하 '이 민원 도로'라 한다) 개설사업(이하 '이 민원 사업'이라 한다)으로 신청인들 소유인 OO 답 3,158㎡(이하 '중전 토지'라 한다) 중 진출입이 가능한 부분인 같은 리 OO 답 281㎡가 편입되고 2,877㎡(이하 '이 민원 잔여지'라 한다)가 남게 되었는바, 이 민원 잔여지는 진출입로가 없어 경작이 불가하니, 이 민원 잔여지를 매수해 달라.

### 2. 피신청인의 의견

이 민원 잔여지는 진출입로 설치가 불가하기는 하나 비교적 면적이 크고, 원면적 대비 잔여 비율이 91.1%이며, 매수 비용이 9억 6천만 원으로 과다하여 이 민원 잔여지의 매수는 어렵다.

### 3. 사실관계

가. 이 민원 사업은 2016. 9. 1. OO 고시 제OO-OO호로 지형도면이 고시되었고, 사업기간은 2016. 9. 착공하여 2018. 12. 완료 예정으로 현재 사업이 시행 중에 있다.

나. 신청인들은 2018. 12. 6. 피신청인에게 이 민원 잔여지를 매수할 것을 청구하였으나, 피신청인은 2019. 1. 11. 신청인들에게 입체교차로 연결금지 구간으로 이 민원 사업 완료 후 관련기관 협의 후 진출입로 개설이 불가할 경우 잔여지 매수 예정이라고 회신하였다.

다. 피신청인 소속 지역경제과장(이하 '지역경제과장'이라 한다)은 2019. 11. 1. OO시장과 같은 소속 도로과장(이하 '도로과장'이라 한다)에게 진출입로 가능 여부에 대하여 의견 조회하였고, OO시장은 2019. 11. 6. '허가권자인 OO지방국토관리청장(이하 'OO국토청장'이라 한다)과 협의하여 처리하라'고 회신하였고, 도로과장은 2019. 11. 19. '이 민원 잔여지로 진출입로를 설치코자 하는 위치는 「도로와 다른 시설의 연결에 관한 규칙」(이하 '도로연결규칙'이라 한다) 제6조에 따라 다른 시설의 연결을 금지하는 구간에 해당되어 진출입로 설치 불가함'이라고 회신하였고, 12. 19. 다시 「도로법 시행령」 제54조 제5항 관련 별표2에 따라 진출입로 설치 불가함'이라고 회신하였으며, 지역경제과장은 다시 2019. 11. 20. OO국토관리사무소장(이하 'OO국토소장'이라 한다)에게 진출입로 설치 관련 의견 조회하였고, OO국토소장은 2019. 12. 19. '피신청인이 검토하여야 할 것으로 판단된다.'고 회신하였다.

라. 중전 토지의 편입 및 이 민원 잔여지 현황은 다음과 같다.

마. 피신청인이 제출한 자료에 따르면, 종전 토지는 기존 농어촌도로에서 진출입이 가능하였으나, 이 민원 사업 완료 후 이 민원 잔여지와 이 민원 도로 사이에 폭 3.0m의 보도 및 자전거도로가 설치되어 진출입이 불가하고, 이 민원 잔여지로 진출입할 수 있는 부체도로 등은 계획되어 있지 않으며, 이 민원 잔여지를 매수할 경우 예상되는 보상비는 약 9억 6천만 원이다.

바. 피신청인이 제출한 추가의견 자료에 따르면, 이 민원 잔여지의 진출입로 개설은 도로연결규칙 제6조에 따라 입체교차로 구간으로 램프 시점·종점의 전·후방 45m(2차로 기준)까지 연결 금지구간이므로 진출입로 설치하는 불가하고, 「도로법 시행령」 제54조 제5항 별표2에 따라 도로가 교차·굴곡되는 부분임으로 도로점용허가도 불가하며, 진출입로 개설을 위해 해당부지 전체 매입 시 약 12억 1천만 원의 비용이 발생하고, 진출입로 부지만 분할하여 매입할 경우 약 7천 1백만 원의 비용이 예상되나, 토지소유자의 동의가 불가하여 개설할 수 없다고 기재되어 있다.

사. 00시 00군 00읍장이 발급한 농지원부를 보면 이 민원 잔여지의 주재배 작물은 ‘채소’로 기재되어 있다.

아. 한편, 등기사항전부증명서에 따르면, 신청인들 중 00과 00은 2009. 11. 23.에 00은 2017. 1. 23. 종전 토지에 대한 소유권을 취득(매매)하였다.

#### 4. 판단

가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’이라 한다) 제74조 제1항은 “동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부가 협의에 의하여 매수되거나 수용됨으로 인하여 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 해당 토지소유자는 사업시행자에게 잔여지를 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며, 사업인정 이후에는 관할 토지수용위원회에 수용을 청구할 수 있다. 이 경우 수용의 청구는 매수에 관한 협의를 성립되지 아니한 경우에만 할 수 있으며, 그 사업의 공사완료일까지 하여야 한다.”라고 하고, 같은 법 시행령 제39조 제1항은 “법 제74조 제1항의 규정에 의하여 잔여지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 토지소유자는 사업시행자 또는 관할 토지수용위원회에 잔여지를 매수 또는 수용하여 줄 것을 청구할 수 있다. 1. ~ 2. 생략 3. 공익사업의 시행으로 교통이 두절되어 사용이나 경작이 불가능하게 된 경우 4. 제1호 내지 제3호외에 이와 유사한 정도로 잔여지를 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란하다고 인정되는 경우”라고 하고 있고, 같은 조 제2항은 “잔여지가 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다. 1. 잔여지의 위치·형상·이용상황 및 용도지역 2. 공익사업 편입토지의 면적 및 잔여지의 면적”이라고 규정하고 있다.

나. 「도로법」 제52조 제1항은 ‘도로관리청이 아닌 자는 고속국도, 자동차전용도로, 그 밖에 대통령

령으로 정하는 도로에 다른 도로나 통로, 그 밖의 시설을 연결시키려는 경우에는 미리 도로관리청의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 이 경우 고속국도나 자동차 전용도로에는 도로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제60조제1항 각 호에 따른 개발행위로 설치하는 시설 또는 해당 시설을 연결하는 통로 외에는 연결시키지 못한다.’라고 규정하고 있다.

다. 또한, 같은 법 제61조 제1항은 ‘공작물·물건, 그 밖의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 그 밖의 사유로 도로(도로구역을 포함한다. 이하 이 장에서 같다)를 점용하려는 자는 도로관리청의 허가를 받아야 한다. 허가받은 기간을 연장하거나 허가받은 사항을 변경(허가받은 사항 외에 도로 구조나 교통안전에 위험이 되는 물건을 새로 설치하는 행위를 포함한다)하려는 때에도 같다.’라고 규정하고 있다.

라. 「도로법 시행령」 제54조 제5항은 ‘법 제61조제1항에 따른 도로점용허가의 기준은 별표 2와 같다.’라고 하고 있고, 별표 2는 ‘1. 점용장소 가.(…), 나. 도로가 교차·접속 또는 굴곡되는 부분에는 점용물을 설치해서는 아니 된다. 다만, 전선 및 전주에 대해서는 그러하지 아니하다.(…)’라고 규정하고 있다.

마. 도로연결규칙 제6조는 ‘관리청은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 일반국도의 구간에 대해서는 다른 시설의 연결을 허가해서는 아니된다. 다만, 제1호, 제2호, 제5호 및 제6호는 도시지역에 있는 일반국도로서 제5조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 적용하지 아니한다. (…)

3. 일반국도와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 도로를 연결하는 교차로에 대하여 별표 4에 따른 교차로 연결 금지구간 산정 기준에서 정한 금지구간 이내의 구간. 다만, 일반국도로서 제5조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하거나 5가구 이하의 주택과 농어촌 소규모 시설(「건축법」 제14조에 따라 건축신고만으로 건축할 수 있는 소규모 축사 또는 창고 등을 말한다)의 진출입로를 설치하는 경우에는 별표 4 제2호 및 제3호에 따른 제한거리를 금지구간에 포함하지 아니한다. 가. 「도로법」 제2조제1호에 따른 도로 나. 「농어촌도로 정비법」 제4조에 따른 면도(面道) 중 2차로 이상으로 설치된 면도 다. 2차로 이상이며 그 차도의 폭이 6미터 이상이 되는 도로 라. 관할 경찰서장 등 교통안전 관련 기관에 대한 의견조회 결과, 도로 연결에 따라 교통의 안전과 소통에 현저하게 지장을 초래하는 것으로 인정되는 도로’라고 규정하고 있다.

바. 잔여지가 매수요건에 해당되는지를 판단함에 있어서 대법원은 “‘종래의 목적’이라 함은 수용재결 당시에 당해 잔여지가 현실적으로 사용되고 있는 구체적인 용도를 의미하고, ‘사용하는 것이 현저히 곤란한 때’라고 함은 물리적으로 사용하는 것이 곤란하게 된 경우는 물론 사회적, 경제적으로 사용하는 것이 곤란하게 된 경우, 즉 절대적으로 이용 불가능한 경우만이 아니라 이용은 가능하나 많은 비용이 소요되는 경우를 포함한다고 할 것이다.”라고 판시하고 있다(2005. 1. 28. 선고 2002

두4679 판결 등 참조).

사. 신청인들은 이 민원 사업에 편입되고 남은 이 민원 잔여지는 진출입로가 없으니, 매수해 달라는 신청에 대하여 피신청인은 이 민원 잔여지는 진출입로 설치가 불가하다는 하나 비교적 면적이 크고, 원면적 대비 잔여 비율이 91.1%이며, 매수 비용 9억 6천만 원으로 과다하여 이 민원 잔여지의 매수는 어렵다고 주장하나, 종전 토지는 기존 농어촌도로로부터 진출입이 용이하였던 점, 현재 공사 중인 이 민원 도로와 이 민원 잔여지 사이에 3.0m의 보도 및 자전거도로가 설치되어 단차가 생기고, 도로연결규칙에 따른 연결금지구간이고, 도로점용허가조차 불가하다면 진출입로가 영구히 단절될 것으로 보이는 점, 우회 진출입로 개설은 편입될 전체 토지를 매입하는 경우 이 민원 잔여지 매입 비용보다 크고, 진출입로 부지만 분할하여 매입하려는 경우 이 민원 잔여지 매수보다는 적은 비용이 소요되지만 토지소유자의 동의가 불분명하다면 진출입로 개설 자체가 불가능한 점, 피신청인은 이 민원 잔여지로의 진출입을 위한 대체 농로 또는 부체도로를 설계에 반영하지 않은 점, 향후 농지로의 활용 및 거래가 용이하지 않아 경제적 효용가치가 떨어진다는 점 등을 종합하여 볼 때 이 민원 잔여지를 매수하지 않는 것은 위법·부당하다고 판단된다.

## 5. 결론

그러므로 이 민원 잔여지를 매수해 달라는 신청인들의 주장은 상당한 이유가 있으므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제1항에 따라 피신청인에게 시정을 권고하기로 하여 주문과 같이 의결한다.