

광양시-개간비 보상의 대상 여부(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제27조제1항 관련)

- 안건번호09-0388
- 회신일자2009-12-31

1. 질의요지

공유수면 매립면허를 받은 후 준공기한 내에 매립공사를 준공하지 못하여 면허의 효력이 실효되고, 해당 매립지는 국가의 소유가 되었으나, 해당 매립지의 사실상 사용권을 양도받아 점유해오던 자가 이후 국가와 대부계약을 체결하여 계속하여 점유하고 있는 경우에, 해당 점유자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제27조제1항에 따른 개간비의 보상 대상이 되는지?

2. 회답

공유수면 매립면허를 받은 후 준공기한 내에 매립공사를 준공하지 못하여 면허의 효력이 실효되고, 해당 매립지는 국가의 소유가 되었으나, 해당 매립지의 사용권을 양도받아 사실상 점유해오던 자가 이후 국가와 대부계약을 체결하여 계속하여 점유하고 있는 경우에, 해당 점유자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제27조제1항에 따른 개간비의 보상대상에 해당되지 않습니다.

3. 이유

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “공익사업법”이라 함) 제70조제6항에서는 공익사업을 위하여 취득하는 토지와 이에 관한 소유권 외의 권리에 대한 구체적인 보상액 산정 및 평가방법은 국토해양부령으로 정하도록 하고 있고, 해당 위임에 따라 공익사업법 시행규칙 제27조제1항에서는 국유지 또는 공유지를 관계법령에 의하여 적법하게 개간(매립 및 간척을 포함한다. 이하 같다)한 자가 개간 당시부터 보상당시까지 계속하여 적법하게 당해 토지를 점유하고 있는 경우(개간한 자가 사망한 경우에는 그 상속인이 개간한 자가 사망한 때부터 계속하여 당해 토지를 점유하고 있는 경우를 포함한다) 개간에 소요된 비용(이하 “개간비”라 한다)은 이를 평가하여 보상하도록 하고 있습니다.

위 규정에 따라 개간비 보상 대상 여부를 판단하기 위해서는 ① 국유지를 관계법령에 따라 “적법하게” 매립하였는지, ② 매립한 자가 매립 당시부터 보상 당시까지 “계속하여” 당해 토지를 점유하고 있는 경우인지(사망 시 그 상속인 포함), ③ 매립 당시부터 보상 당시까지 계속하여 “적법하게” 점유하고 있는 경우에 해당하는지의 여부에 대하여 각각 검토하여야 할 것입니다.

먼저, 국유지를 관계법령에 따라 적법하게 매립한 경우에 대하여 살펴보면, 구 「공유수면매립법」(1966. 8. 3. 법률 제1821호로 일부개정되기 전의 것을 말함) 제4조제1항에서는 공유수면을 매립하고자 하는 자는 건설부장관의 면허를 얻도록 하고 있고, 같은 법 제10조 및 제12조에서는 매립면허를 받은 자는 매립에 관한 공사의 착수와 준공을 주무부장관이 지정하는 기간내에 하여야 하며, 매립공사를 준공하였을 때에는 지체없이 주무부장관에게 준공의 인가를 신청하도록 하고 있고, 같은 법 제25조제1항제2호에서는 준공기한 내에 매립공사를 착수하지 아니하거나 준공을 하지 아니하였을 때에는 매립면허는 그 효력을 상실하도록 하고 있으며, 같은 법 제26조에서는 면허를 받은 자는 매립면허의 효력이 소멸되었을 경우에는 해당 공유수면을 원상으로

회복하도록 하고 있습니다. 따라서, 매립은 매립면허, 착공 등 일련의 절차를 거쳐 준공기한내에 준공인가까지 받아야 비로소 적법하게 매립된 경우에 해당한다 할 것입니다. 그러나, 비록 적법하게 매립면허를 받고 매립공사에 착수하고 사실상 매립을 완료하였다 하더라도, 준공기한 내에 준공인가를 받지 못하여 매립면허의 효력이 상실되었다면, 해당 매립면허를 받은 자는 공유수면을 원상으로 회복할 의무만 있을 뿐, 관계법령에 따라 적법하게 매립한 경우로 볼 수는 없다 할 것입니다.

다음으로, 매립한 자가 매립 당시부터 보상 당시까지 “계속하여” 당해 토지를 점유하고 있는 경우에 대하여 살펴보면, 공익사업법 시행규칙 제27조제1항에서는 해당 국유지를 매립한 자이거나 매립한 자의 사망 시에는 그 상속인만을 개간비 보상 대상으로 규정하고 있으므로, 해당 국유지를 매립한 자나 그 상속인이 아닌 자로서, 해당 매립지의 사용권 등을 양도받은 제3자는 개간비 보상 대상에 해당되지 않는다 할 것입니다.

또한, 매립 당시부터 보상 당시까지 계속하여 “적법하게” 점유하고 있는 경우에 대하여 살펴보면, 공익사업법 시행규칙 제27조제1항에 따르면 개간비 보상을 받기 위한 점유의 적법성은 개간당시부터 보상당시까지 계속유지되어야 하는 바, 이 경우 적법한 점유에는 사실상의 점유를 포함하지 않는다고 할 것입니다. 그런데, 구 「공유수면매립법」(1966. 8. 3. 법률 제1821호로 일부개정되기 전의 것을 말함) 제26조에 따라 매립공사의 준공인가를 받지 못하여 매립면허가 실효된 매립지에 대하여 원상회복 의무를 면제하고 해당 매립지를 국가의 소유로 한 경우로서, 사실상 점유를 계속하여 오다가 이후 국가와 대부계약을 체결하여 점유하고 있는 경우라면, 매립면허가 실효된 시점부터 국가와 대부계약을 체결한 시점까지는 비록 해당 국유지를 사실상 점유하고 있었다 하더라도, 이는 국유지에 대한 대부계약 등을 체결하지 않고 불법으로 점유하고 있었던 것에 불과한 것이므로, 해당 국유지를 적법하게 점유하고 있었다고 볼 수 없다 할 것입니다.

따라서, 공유수면 매립면허를 받은 후 준공기한 내에 매립공사를 준공하지 못하여 면허의 효력이 실효되고, 해당 매립지는 국가의 소유가 되었으나, 해당 매립지의 사실상 사용권을 양도받아 점유해오던 자가 이후 국가와 대부계약을 체결하여 계속하여 점유하고 있는 경우에, 해당 점유자는 공익사업법 시행규칙 제27조제1항에 따른 개간비의 보상대상에 해당되지 않습니다.

※ 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.