

## 비닐하우스 등 지장물 보상

### 1. 신청취지

신청인은 000 답 250㎡ 외 8필지(총 5,647㎡, 이하 '이 민원 농지'라 한다)를 2005년 5월부터 임차하여 비닐하우스 8개동(이하 '기존 지장물'이라 한다)과 작업장 및 기계실 등을 설치하여 영농하던 중, 2011년 2월경 돌풍으로 인하여 기존 지장물이 파손되어 농작물 냉해피해를 막기 위해 부득이 기존 지장물 위에 광폭형 비닐하우스 2개동(부속시설물 등 포함, 이하 '이 민원 지장물'이라 한다)을 설치하고 기존 지장물을 철거하였는데, 피신청인이 시행하는 000 도로건설공사(이하 '이 민원 공사'라 한다)에 이 민원 농지 중 일부(같은 리 000 답 612㎡ 외 2필지 총 3,368㎡, 이하 '이 민원 편입토지'라 한다)가 편입되면서 이 민원 지장물도 편입되었으나, 이 민원 지장물이 사업인정고시일 이후에 설치되었다는 사유로 보상하지 않는 것은 부당하니, 이 민원 지장물에 대해 보상해 달라.

### 2. 피신청인 등의 의견

신청인은 2011년 2월경 돌풍으로 기존 지장물이 파손되어 이 민원 지장물을 설치하였으므로, 이 민원 지장물은 사업인정고시일[0000. 0. 00. 도로구역결정(변경)] 이후 설치된 새로운 지장물로 판단되어 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다) 제 25조 규정에 따라 보상이 불가하다. 다만, 신청인이 실제경작을 하는 이 민원 편입토지에 대해서는 영농손실보상을 지급할 예정이다.

### 3. 사실관계

가. 이 민원 공사는 000에서 같은 도 000를 연결하는 도로건설공사로, 0000. 0. 0. 도로구역결정(변경)을 고시(000고시 제000-000호)하였고, 연장 14.342km이고, 공사기간은 0000부터 0000까지이다.

나. 신청인은 이 민원 지장물(2개동, 각각 약 2,000㎡, 1,700㎡)에서 매년 5월 중순부터 8월까지 토마토를 재배하고, 9월부터 이듬해 5월 초까지는 딸기를 재배하여 농협을 통한 계통출하 및 소비자 직거래를 통해 매년 1억 4천만원정도의 영농 소득이 발생하고 있다고 하였다.

다. 신청인은 2011년 2월경 돌풍으로 인한 기존 지장물이 파손되었을 때 딸기 수확을 앞두고 있었기 때문에 기존 지장물을 철거하고 새로 비닐하우스를 설치하는 것은 냉해 피해에 따른 농작물 수확을 포기하는 것이나 마찬가지였기 때문에 부득이 기존 지장물 위에 이 민원 지장물을 설치하고 기존 지장물을 철거할 수밖에 없다고 하였다.

라. 신청인은 이 민원 농지가 농지원부의 임차농지현황에 기록되어 있지 않아 사업인정고시일 이전인 0000부터 0000까지의 이 민원 농지에 대한 영농 및 임차 사실 내용을 각각 000 이장 등과 이 민원 농지 소유자(000)에게 확인서를 받아 제출하였다.

마. 소관부처(000)는 사업인정고시일 이후에 통상적인 방법에 따라 영농하기 위해 설치한 비닐하우스는 보상대상이라고 질의회신을 하였다(000과-000).

#### 4. 판단

가. 토지보상법 제25조 제1항은 “사업인정고시가 된 후에는 누구든지 고시된 토지에 대하여 사업에 지장을 줄 우려가 있는 형질의 변경이나 제3조제2호 또는 제4호에 규정된 물건을 손괴하거나 수거하는 행위를 하지 못한다.”라고 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 “사업인정고시가 된 후에 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물(工作物)의 설치 또는 물건의 부가(附加)·증치(增置)를 하려는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 이 경우 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 미리 사업시행자의 의견을 들어야 한다.”라고 하고 있고, 같은 법 제75조 제1항은 “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. 이하 생략”라고 규정하고 있다.

나. 「도로법」 제27조 제2항은 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위는 도로구역 및 도로구역 예정지에서 제1항에도 불구하고 허가를 받지 아니하고 할 수 있다. 1. 재해 복구 또는 재난 수습에 필요한 응급조치를 위하여 하는 행위 2. 그 밖에 대통령령으로 정하는 행위”라고 하고 있고, 같은 법 시행령 제26조 제3항은 “법 제27조제2항제2호에서 “대통령령으로 정하는 행위”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 행위 중 도로공사 및 도로의 유지·관리에 지장을 주지 아니하는 행위로서 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위허가의 대상이 아닌 행위를 말한다. 1. 농림수산물의 생산에 직접 이용되는 비닐하우스 등 간이 공작물(도로관리청이 정하여 고시하거나 공고한 것만 해당한다)의 설치 2. 이하 생략”라고 규정하고 있다.

다. 법원은 “구 공익사업법상 손실보상 및 사업인정고시 후 토지 등의 보전에 관한 위 각 규정의 내용에 비추어 보면, 사업인정고시 전에 공익사업시행지구 내 토지에 설치한 공작물 등 지장물은 원칙적으로 손실보상의 대상이 된다고 보아야 한다. 그러나 손실보상은 공공필요에 의한 행정작용에 의하여 사인에게 발생한 특별한 희생에 대한 전보라는 점을 고려할 때, 구 공익사업법 제15조 제1항에 따른 사업시행자의 보상계획공고 등으로 공익사업의 시행과 보상 대상 토지의 범위 등이 객관적으로 확정된 후 해당 토지에 지장물을 설치하는 경우에 그 공익사업의 내용, 해당 토지의 성질, 규모 및 보상계획공고 등 이전의 이용실태, 설치되는 지장물의 종류, 용도, 규모 및 그 설치시기 등에

비추어 그 지장물이 해당 토지의 통상의 이용과 관계없거나 이용 범위를 벗어나는 것으로 손실보상만을 목적으로 설치되었음이 명백하다면, 그 지장물은 예외적으로 손실보상의 대상에 해당하지 아니한다고 보아야 한다.”라고 판시하고 있다(대법원 2013. 2. 15. 선고 2012두22096 판결 참조).

라. 이 민원 지장물이 사업인정고시일 이후에 설치되었다는 사유로 보상을 하지 않는 것은 부당하니 이 민원 지장물을 보상해 달라는 신청에 대하여 살펴보면, ①신청인은 이 민원 농지에서 2005년부터 영농을 해오던 중 2011년 돌풍으로 인하여 기존 지장물이 파손되어 부득이 이 민원 지장물을 설치한 점, ②토지보상법에는 사업인정일 이후에 공작물의 설치 등을 할 경우 허가를 받도록 하고 있으나, 「도로법」은 비닐하우스의 설치에 허가를 받지 아니하고 할 수 있다고 규정하고 있는 점, ③이 민원 공사는 000 도로구역 결정고시 되었으나 장기간 사업이 지연되었고, 신청인이 영농하던 기존 지장물은 2011년 자연재해로 파손되었는데, 이 민원 지장물과 같은 시설물 설치 없이는 영농이 불가능한 점, ④신청인은 2005년도부터 이 민원 농지에서 영농을 하고 있는 것으로 보이고, 현재 영농손실보상을 받는 실제경작자이며, 또한, 이 민원 지장물이 영농과 관련하여 통상의 이용과 관계없거나 이용 범위를 벗어나는 것이라고 보기는 어려운 점, ⑤소관부처도 사업인정고시일 이후에 통상적인 방법에 따라 영농하기 위해 설치한 비닐하우스는 보상대상이라고 하고 있는 점 등을 종합해 볼 때, 피신청인은 이 민원 지장물에 대해 보상하는 것이 바람직하다고 판단된다.

## 5. 결론

그러므로 이 민원 지장물에 대해 보상해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제1항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.