

서울시 강북구 - 도시계획시설(도로)사업 부지에 편입되지 않은 토지에 도로를 개설하고, 그 후 해당 토지에 대한 도시계획시설(도로)사업 실시계획 인가가 있는 경우 해당 토지의 보상기준(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제25조 등)

- 안건번호16-0618
- 회신일자2017-02-23

1. 질의요지

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」(이하 “토지보상법 시행규칙”이라 함) 제25조제1항 본문에서는 종전에 시행된 공익사업의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지에 대하여는 종전의 공익사업에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가한다고 규정하고 있는바, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 “국토계획법”이라 함)에 따른 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가 대상에 포함되지 않은 토지에 도시·군계획시설사업의 시행자가 도로를 설치한 후에 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가를 받은 경우, 해당 토지에 대한 보상액을 산정할 때에는 그 도로 설치를 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에 따른 “종전에 시행된 공익사업”으로 보아 도로에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가해야 하는지?

※ 질의배경

- A구(區)는 도시계획시설(도로)사업으로 인해 확장되는 X도로 주변에 위치한 B 소유의 토지에 X도로에 접속하는 도로의 설치가 필요함에 따라, A구는 B와 협의하여 B 소유의 토지를 A구가 소유하고 있는 토지와 교환하기로 합의한 후 B의 토지사용승낙을 받아 Y접속도로를 개설함(2010년).
- 이후, 토지교환계약이 이행되지 않자, A구는 B 소유 토지에 대하여 도시계획시설(도로)변경결정(2016년) 및 도시계획시설(도로)사업 실시계획인가(2017년 예정)를 한 후, 토지보상법에 따라 보상하고자 함.
- 그런데, Y접속도로에 편입된 토지의 보상기준과 관련하여 접속도로로 편입될 당시(2010년)의 토지이용현황을 기준으로 해야 하는지, 아니면 도시계획시설(도로)사업 시행 당시(2017년)의 토지이용현황을 기준으로 해야 하는지 국토부에 문의하였고, 국토부에서는 접속도로로 편입될 당시의 토지이용현황을 기준으로 해야 한다고 답변하자, 이에 이견이 있어 법령해석을 요청함.

2. 회답

국토계획법에 따른 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가 대상에 포함되지 않은 토지에 도시·군계획시설사업의 시행자가 도로를 설치한 후에 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가를 받은

경우, 해당 토지에 대한 보상액을 산정할 때에는 그 도로 설치를 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에 따른 “종전에 시행된 공익사업”으로 보아 도로에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가해야 합니다.

3. 이유

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함) 제2조제2호에서는 “공익사업”이란 같은 법 제4조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다고 규정하고 있고, 같은 법 제4조 각 호 외의 부분에서는 같은 법에 따라 토지·물건 및 권리(이하 “토지등”이라 함)를 취득하거나 사용할 수 있는 사업은 같은 조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업이어야 한다고 규정하고 있으며, 같은 조 제8호 및 별표 제22호에서는 공익사업의 하나로 국토계획법에 따른 도시·군계획시설사업을 규정하고 있습니다.

그리고, 토지보상법 제61조에서는 공익사업에 필요한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제62조 본문에서는 사업시행자는 해당 공익사업을 위한 공사에 착수하기 이전에 토지소유자와 관계인에게 보상액 전액(全額)을 지급하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제70조제1항에서는 협의나 재결에 의하여 취득하는 토지에 대해서는 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공시지가를 기준으로 하여 보상하되, 그 공시기준일부터 가격시점까지의 관계 법령에 따른 그 토지의 이용계획, 해당 공익사업으로 인한 지가의 영향을 받지 아니하는 지역의 대통령령으로 정하는 지가변동률, 생산자물가 상승률(「한국은행법」 제86조에 따라 한국은행이 조사·발표하는 생산자물가지수에 따라 산정된 비율을 말함)과 그 밖에 그 토지의 위치·형상·환경·이용상황 등을 고려하여 평가한 적정가격으로 보상하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제6항에서는 취득하는 토지와 이에 관한 소유권 외의 권리에 대한 구체적인 보상액 산정 및 평가방법은 투자비용, 예상수익 및 거래가격 등을 고려하여 국토교통부령으로 정한다고 규정하고 있으며, 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에서는 종전에 시행된 공익사업의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지에 대하여는 종전의 공익사업에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가한다고 규정하고 있고, 같은 규칙 제26조제1항에서는 도로부지에 대한 평가는 같은 항 각 호에서 정하는 바에 의한다고 규정하면서 「사도법」에 의한 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 5분의 1 이내(제1호), 사실상의 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 3분의 1 이내(제2호), 제1호 또는 제2호 외의 도로의 부지는 같은 규칙 제22조의 규정에서 정하는 방법(제3호)으로 규정하고 있는바,

이 사안은 국토계획법에 따른 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가 대상에 포함되지 않은 토지에 도시·군계획시설사업의 시행자가 도로를 설치한 후에 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가를 받은 경우, 해당 토지에 대한 보상액을 산정할 때에는 그 도로 설치를 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에 따른 “종전에 시행된 공익사업”으로 보아 도로에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가해야 하는지에 관한 것이라 하겠습니다.

먼저, 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에서는 “중전에 시행된 공익사업”의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지에 대해서는 중전의 공익사업에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가한다고 규정하고 있으므로, 이 사안의 도로 부지에 대하여 보상액을 산정할 때에 도로에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가하기 위해서는 “중전에 시행된 공익사업”이 있어야 할 것인바, 토지보상법 제4조제8호 및 별표 제22호에서는 국토계획법에 따른 도시·군계획시설사업을 토지보상법에 따라 토지등을 취득하거나 사용할 수 있는 사업, 즉 공익사업의 하나로 규정하고 있고, 국토계획법 제2조제10호에서는 도시·군계획시설사업은 도시·군관리계획으로 결정된 도로 등 기반시설을 설치·정비 또는 개량하는 사업을 말한다고 규정하고 있으므로 국토계획법에 따른 도시·군계획시설사업에 의한 도로 설치에 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에 따른 “공익사업”에 해당함이 분명하다고 할 것이나, 도로가 설치된 후에 국토계획법에 따른 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가 등이 있는 경우에도 그 도로 설치를 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에 따른 “공익사업”으로 볼 수 있는지 여부가 문제가 된다고 할 것입니다.

그런데, 국토계획법 제43조제1항 본문에서는 지상·수상·공중·수중 또는 지하에 기반시설을 설치하려면 그 시설의 종류·명칭·위치·규모 등을 미리 도시·군관리계획으로 결정하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제88조제1항 및 제2항에서는 도시·군계획시설사업의 시행자는 도시·군계획시설사업에 관한 실시계획을 작성하여 국토교통부장관 또는 시·도지사 등의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있는바, 국토계획법에 따른 도시·군계획시설사업으로 도로를 설치하는 경우는 도시·군계획시설(도로)결정, 도시·군계획시설사업 실시계획 작성 및 인가 등의 절차를 거친 후에 도로를 설치하는 것이 일반적인 절차라 할 것이므로, 도시·군계획시설사업에 따른 도로 설치에 있어서 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에 따른 “중전에 시행된 공익사업”이란 원칙적으로는 그와 같은 일반적인 절차를 거쳐 이루어진 도로 설치를 의미한다고 할 것입니다.

다만, 특별한 사정으로 도로가 먼저 설치되고 그 후 해당 토지에 대하여 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가가 있더라도 도로의 설치 목적, 이용 현황 등을 종합적으로 고려할 때 그 도로 설치가 실질적으로 공익사업에 해당하는 것으로 볼 수 있는 경우에는 그 도로 설치를 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에 따른 “중전에 시행된 공익사업”으로 볼 수 있다고 할 것인바, 이 사안의 경우 해당 토지는 공중(公衆)의 통행에 이용되는 도로의 설치를 위하여 제공된 것이므로 그 사용목적이 “공익”에 해당하는 점, 해당 도로가 국토계획법에 따른 도시·군계획시설사업시행자에 의하여 설치된 점, 해당 도로 부지의 소유자는 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가 시점이 아니라 도로의 설치가 시작된 시점부터 해당 토지의 소유 및 이용 관계에 제한을 받은 점, 도로가 설치된 후에 그 도로 현황에 맞추어 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가 등 국토계획법에 따른 행정적인 절차가 이루어진 점 등을 고려할 때, 이 사안의 도로 설치에 실질적으로는 “공익사업의 시행”으로 볼 수 있다고 할 것입니다.

그리고, 토지보상법 제61조에서는 공익사업에 필요한 “토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 입은 손실”을 보상하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제62조 본문에서는 공익사업을 위한 “공사에

착수하기 이전”에 보상액 전액을 지급하여야 한다고 규정하고 있으며, 같은 법 제70조제2항에서는 토지에 대한 보상액은 협의에 의한 취득의 경우에는 협의 성립 당시, 수용에 의한 취득의 경우에는 수용 재결 당시의 토지의 현실적인 이용상황과 일반적인 이용방법에 의한 객관적 상황을 고려하여 산정한다고 규정하고 있는바, 공익사업에 제공된 토지는 그 토지가 소유자의 지배영역을 벗어나 공익사업시행자가 그 토지를 공익사업에 이용할 수 있게 된 때를 기준으로 보상해야 한다는 것이 토지보상법의 입법 취지라고 할 것이고, 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에서 종전에 시행된 공익사업의 부지에 대하여 “종전의 공익사업에 편입될 당시의 이용상황”을 상정하여 평가한다고 규정하고 있는 것도 그와 같은 취지에서 종전에 공공사업의 시행으로 인하여 정당한 보상금이 지급되지 아니한 채 공공사업의 부지로 편입된 토지는 그 용도가 공공사업의 부지로 제한됨으로 인하여 거래가격이 전혀 형성되지 못하거나 상당히 낮게 형성될 수 있다는 점을 고려하여 특별히 “종전의 공공사업에 편입될 당시의 이용상황”을 상정하여 평가함으로써 그 적정가격으로 손실보상해 주려는 것이라 할 것이므로(서울행정법원 2006. 9. 1. 선고 2004구합15000 판결례 참조), 이 사안과 같이 도로를 먼저 설치하고 그 후에 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획 인가 등이 이루어진 경우, 해당 토지에 대한 보상은 현실적으로 그 토지가 “도로 설치”에 제공된 때를 기준으로 하여 이루어져야 한다고 해석하는 것이 합리적이라고 할 것이고, 그렇다면 이 사안의 “도로 설치”는 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에 따른 “종전에 시행된 공익사업”으로 볼 수 있다고 할 것입니다.

또한, 토지보상법 제70조제1항에서는 협의나 재결에 의하여 취득하는 토지에 대해서는 「부동산 가격공시에 관한 법률」에 따른 공시지가를 기준으로 보상한다고 규정하고 있고, 그 구체적인 기준에 대하여 같은 법 시행규칙 제22조제1항에서는 취득하는 토지를 평가함에 있어서는 평가대상토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 이상의 표준지의 공시지가를 기준으로 한다고 규정하고 있으며, 같은 규칙 제26조제1항에서는 도로부지의 경우 「사도법」에 의한 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 5분의 1이내(제1호), 사실상의 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 3분의 1 이내(제2호) 등으로 평가하도록 규정하고 있는바, 이 사안의 토지의 경우 당초 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획에 따른 공익사업 부지로 편입되었다면 토지보상법 제70조제1항 및 같은 법 시행규칙 제22조제1항에 따라 편입 당시 해당 토지의 공시지가에 따라 보상을 받을 수 있었을 것인데, 도시·군계획시설사업의 시행자가 도로 설치 후에 받은 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가 등을 공익사업의 기준으로 삼아 토지를 보상하게 되면, 같은 규칙 제26조에 따라 도로부지로 평가하여 보상하게 되므로 토지 보상액에 차등이 생길 수 있다고 할 것이고, 이는 도로 설치로 인해 토지 소유자의 소유 및 이용 관계에 제한을 받은 시기와 관계 없이 공익사업 시행자의 사업 관련 행정절차의 진행 여부 또는 그 진행 시기에 따라 토지소유자에 대한 보상기준이 달라지는 결과를 초래하게 되어 바람직하지 않은 측면이 있다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려하여야 할 것입니다. 이상과 같은 점을 종합해 볼 때, 국토계획법에 따른 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가 대상에 포함되지 않은 토지에 도시·군계획시설사업의 시행자가 도로를 설치한 후에 도시·군계획시설(도로)사업 실시계획인가를 받은 경우, 해당 토지에 대한 보상액을 산정할 때에는 그 도로 설

치를 토지보상법 시행규칙 제25조제1항 본문에 따른 “종전에 시행된 공익사업”으로 보아 도로에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가해야 한다고 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.