

잔여지 매수 - 3

1. 신청 원인

피신청인이 시행한 국도17호선 대체우회도로(종화~둔덕)(이하 '이 민원 도로'라 한다) 개설공사(이하 '이 민원 공사'라 한다)로 신청인 소유의 000 116㎡, 같은 동 000 잡종지 58㎡, 같은 동 000 잡종지 2,137㎡(이하 각 '이 민원 잔여지1, 2, 3'이라 한다)가 남았으나, 진출입로가 없어 접근이 불가하여 종래의 목적으로 사용하는 것이 불가하니 전부 매수해 달라.

2. 피신청인의 주장

이 민원 공사는 2004년 완료되어 잔여지 매수 청구권이 소멸되었고, 현장 확인 결과, 이 민원 잔여지1(같은 동 000, 116㎡)은 현실적인 이용이 어려워 매수 여부를 검토할 예정이며, 이 민원 잔여지2(같은 동 000, 58㎡)는 이 민원 공사 당시 배수로를 설치하여 매수가 가능하나, 이 민원 잔여지3(같은 동 000, 2,137㎡)은 토지 면적과 형상 등을 고려할 때 잔여지 매수 요건에 해당되지 않아 매수가 불가하다.

3. 사실 관계

가. 이 민원 공사는 국도대체 우회도로 개설공사로 익산지방국토관리청장이 사업시행자이고 「도로법」 제86조 제1항 및 같은 법 시행령 제84조 제2항에 따라 동(洞) 구간은 해당 지역 관할기관인 피신청인이 비용을 부담하여 보상업무를 수행한 것으로, 1998. 12. 19. 도로구역 결정(변경) 고시(여수시 고시 1998-138호)되었고, 1999. 12. 23. 착공하여 2004. 12. 22. 준공되었다.

나. 이 민원 잔여지1, 2, 3은 연접한 일단의 토지로 이 민원 도로 동측에 접하고 있으며, 당초 면적이 6,612㎡(같은 동 000, 이하 '이 민원 원토지'라 한다)이었고, 도로에 접해 있어 진출입이 가능한 토지이었으나, 1999. 7. 28. 이 민원 공사에 4,301㎡(편입비율 : 65%)가 편입되어 현재와 같이 2,311㎡(잔여비율 : 35%)만 남게 되었고, 피신청인이 배수시설물(U형 개거수로)을 설치하기 위해 2002. 7. 9. 직권으로 토지를 추가 분할(같은 동 000, 같은 동 000)하면서 총 4필지로 분할되었다. 이 민원 원토지의 편입 및 토지분할 현황은 아래와 같다.

다. 또한, 이 민원 잔여지1, 2, 3은 이 민원 도로와 철도역사(驛舍)(여수엑스포역) 사이에 위치한 좁고 긴 형상(폭 6~22m, 길이 190m 정도)의 토지이고, 이 민원 도로와의 용지경계에는 높이 약 15m의 콘크리트옹벽과 도로 경사면(폭 약 8m)에 접하고 있으며 별도의 진출입로가 개설되지 않아 진출입이 불가하다.

라. 등기사항전부증명서에 따르면, 당초 이 민원 원토지는 1995. 6. 16. 000(이하 '000건설'이라

한다)가 소유권을 취득(등기원인 1994. 8. 29. 낙찰)하였는데, 신청인이 2001. 12. 29. 소유권이전 청구권을 가등기(매매예약)하였다가, 2018. 8. 9. 신청인에게 소유권이 이전(2003. 12. 30. 매매예약완결)된 것으로 확인된다.

마. 신청인에 따르면, 당시 000건설 대표이사가 신청인의 장인인 신청 외 000이며, 해안가에 위치한 이 민원 원토지에 호텔을 신축하고자, 1996. 10. 17. 전라남도지사로부터 관광사업(관광숙박업) 계획승인을 득하여, 1997년에 호텔신축을 위한 공사를 추진하던 중, 1999. 7. 28. 이 민원 원토지 중 일부(4,301㎡)가 이 민원 공사에 편입되면서, 관광사업을 추진할 수 없게 되었고, 2003. 10. 30. 피신청인에게 이 민원 잔여지들을 매수해 달라고 요구(내용증명 발송)하였으나, 당시에는 예산이 없어 불가하다고 하였고, 2009년경에는 여수엑스포 개최로 예산확보가 어려워 토지 중 일부(50%)를 먼저 매수하고, 나머지(50%)는 엑스포 개최 후에 매수하겠다고 하였으나, 그 이후에도 오랫동안 매수하지 않은 채 오늘에 이르게 되었다고 한다. 한편, 이 민원 원토지상의 관광사업계획 승인은 2008. 2. 13. 취소되었다.

바. 신청인은 2018. 8. 장인으로부터 이 민원 잔여지들의 소유권을 이전한 후, 같은 해 9. 12. 다시 피신청인에게 이 민원 잔여지들을 매수해 달라고 요구하였는데, 피신청인은 같은 해 9. 20. 신청인에게 ‘이 민원 잔여지2는 도로부속시설로서 확인되어 추후 미지급 용지로 보상절차를 진행할 계획이고, 이 민원 잔여지1은 매수 가능 여부를 검토할 계획이나, 이 민원 잔여지3은 본래의 목적대로 사용이 가능하여 매수는 불가하다.’고 회신(국민신문고 민원 회신)하였다.

4. 판단

가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 토지보상법 이라 한다) 제74조 제1항은 “동일한 토지소유자에 속하는 일단의 토지의 일부가 협의에 의하여 매수되거나 수용됨으로 인하여 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란한 때에는 당해 토지소유자는 사업시행자에게 일단의 토지의 전부를 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며, 사업인정 이후에는 관할 토지수용위원회에 수용을 청구할 수 있다. 이 경우 수용의 청구는 매수에 관한 협의가 성립되지 아니한 경우에 한하되, 그 사업의 공사완료일까지 하여야 한다.”라고 하고 있고, 같은 법 시행령 제39조제1항은 “법 제74조제1항의 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. 대지로서 면적이 너무 작거나 부정형 등이 사유로 건축물을 건축할 수 없거나 건축물의 건축이 현저히 곤란한 경우 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 각 호의 어느 하나에 해당하는지 여부를 판단함에 있어서는 다음 각호의 사항을 종합적으로 고려하여

야 한다. 1. 잔여지의 위치·형상·이용상황 및 용도지역 2. 공익사업 편입토지의 면적 및 잔여지의 면적”이라고 규정하고 있다.

나. 법원은 “잔여지의 수용조건으로서 종래의 목적이라 함은 수용재결 당시에 잔여지가 현실적으로 사용되고 있는 구체적인 용도를 의미하고, 사용하는 것이 현저히 곤란한 때라 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 판시(대법원 2005. 1. 28. 선고2002두4679 판결 참조)하였다.

다. 중앙토지수용위원회의 잔여지 매수기준에 따르면 토지보상법 제74조제1항의 규정에 따른 종래에 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란한 토지의 판단은 그 토지의 위치·형상 이용상황과 편입토지 면적과의 비교 및 용도지역 등을 고려하여 판단하되, 다음 각항의 토지는 잔여지로 본다, 다만, 특수한 사정이 있는 경우에는 사안별로 토지수용위원회에서 심의·결정할 수 있음. (1) 다음 각항을 종합적으로 참작하여 잔여지 확대수용을 결정 ① ~ ② 생략 ③ 해당 공익사업의 시행으로 인하여 진출입이 차단되어 대지로서 기능이 상실된 것으로 인정되는 토지 ④ 생략 (2) 잡종지. 다음 각항을 종합적으로 참작하여 잔여지 확대수용을 결정 ① 잔여면적, 위치, 형태, 용도지역, 이용상황 등을 고려하여 종래의 용도대로 이용함이 사실상 어렵다고 인정되는 토지로 하되, 대지기준을 준용 또는 참작한다. ② 이하 생략.라고 정하고 있다.

라. 이 민원 공사에 편입되고 남은 이 민원 잔여지1, 2, 3은 진출입이 불가하여 토지를 활용할 수 없으니, 매수해 달라는 신청에 대하여 살펴보면, ① 이 민원 원토지는 당초 도로에 접한 잡종지 6,612㎡로 면적이 크고 형상도 양호하여 건축 등의 행위가 가능한 용도의 토지였던 점, ② 이 민원 공사 시행 이전에 이 민원 원토지는 숙박시설을 신축하기 위한 관광사업계획 승인을 득하였으나, 이 민원 공사 시행으로 토지 일부가 편입된 후 사업승인이 취소된 것으로 확인되는 점, ③ 이 민원 잔여지1, 2, 3은 이 민원 도로와 철도역사 부지 사이에 위치한 좁고 긴 형상(폭 6~22m, 길이 190m 정도)의 토지이고, 이 민원 도로와는 단차가 최대 15m 정도로 이 민원 도로에서 직접 진출입이 불가한 점, ④피신청인은 배수시설이 설치된 이 민원 잔여지2는 매수가 가능하다고 하나, 이 민원 잔여지2가 매수될 경우, 이 민원 잔여지1, 3은 이 민원 잔여지2에 의해 양분되고, 이 민원 잔여지3으로의 진출입로 개설도 불가하며 진출입로가 없는 경우 종래의 목적(잡종지)대로 사용이 불가한 점 등을 종합해 볼 때, 피신청인은 이 민원 공사에 편입되고 남은 이 민원 잔여지1, 2, 3을 전부 매수하는 것이 타당하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 이 민원 잔여지1, 2, 3을 매수해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므

로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.