

국 민 권 익 위 원 회

제 1 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2023-1소위12-교02호
민원표시 2BA-2301-0878020, 지장물 보상 요구
신청인 A
피신청인 1. 전라남도 도로관리사업소장
2. 전라남도 나주시장
의결일 2023. 3.

주 문

피신청인1과 피신청인2에게 「나주 (이하 생략) 개선사업」에 편입되는 전남 나주시 (이하 생략) 토지에 있었던 신청인 소유의 양봉 시설물, 하우스 등 지장물을 보상할 것을 시정권고한다.

이 유

1. 신청취지

신청인은 전남 나주시 전남 나주시 (이하 생략) (이하 ‘이 민원 토지’라 한다)에서 양봉을 하었는데 0000. 0에 피신청인1과 피신청인2의 보상 담당자, 감정평가사 등이 찾아와서 「나주 (이하 생략) 개선사업」(이하 ‘이 민원 사업’이라 한다)에 이 민원 토지가 편입된다고 하였다. 이때 피신청인1의 보상 담당자가 보상금은 감정평가

결과가 나오면 바로 지급할 계획이니, 겨울 전에 하우스와 별통 등(이하 ‘이 민원 지장물’ 이라 한다)을 다른 곳으로 옮겨도 된다고 하여 신청인은 같은면 (이하 생략)로 이 민원 지장물을 옮겼다. 그런데 피신청인1과 피신청인2의 담당자가 계속 바뀌면서 보상을 차일피일 미루고 있으니 조속히 보상을 받을 수 있도록 해 달라.

2. 피신청인의 주장

이 민원 사업은 당초 0000년에 착수할 계획으로 0000. 0.에 감정평가(이하 ‘1차 감정평가’ 라 한다)를 하였으나, 사업 계획 등의 변경으로 착수하지 못했다. 이후 0000년에 이 민원 사업을 다시 추진하였는데, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」(이하 ‘토지보상법 시행규칙’ 이라 한다) 제17조 제2항 제3호에 따르면 감정평가를 한 후 1년이 경과할 때까지 보상계약이 체결되지 아니한 경우 대상 물건의 감정평가를 다시 하도록 규정하고 있어 0000. 0.에 감정평가(이하 ‘2차 감정평가’ 라 한다)를 다시 하였다. 그런데, 이 민원 지장물이 0000년까지 이 민원 토지에 있었다 하더라도 2차 감정평가를 다시 할 때는 이 민원 토지에 없었으므로 보상은 곤란하다.

3. 사실관계

가. 이 민원 사업의 발주와 시행기관은 피신청인1이며, 현재 이 민원 사업에 대한 설계를 진행하고 있다.

《이 민원 사업 현황》

- 위 치 : 전라남도 나주시 (이하 생략)
- 목 적 : 지방도 선형 불량 구간 개선
- 사업 규모 : 도로개설(길이 000m, 폭 0.0m)
- 사 업 비 : 000백만원
- 사업 기간 : 착공일로부터 0개월(착공 시기는 미정)

나. 피신청인1은 0000. 00. 00.에 원활한 보상 추진을 위해 이 민원 사업의 관할 지방자치단체인 피신청인2에게 편입토지 및 지장물에 대한 보상* 절차를 이행하여 줄 것을 요청하였다.

* 보상에 소요되는 비용은 피신청인1이 부담함.

다. 피신청인2가 제출한 자료에 따르면, 피신청인1과 피신청인2의 보상 담당자와 감정평가사가 0000. 0.경 이 민원 토지를 방문하여 신청인을 만났으며, 이 민원 사업에 이 민원 토지 일부와 이 민원 지장물이 편입되는 사실을 구두로 알렸다.

라. 이때 피신청인1은 공식적인 보상절차 진행 전이지만 이 민원 지장물을 옮겨도 좋다고 했으며, 신청인은 양봉 특성상 다가오는 겨울철에는 별통을 옮기는 게 곤란하여 이 민원 지장물을 서둘러 다른 곳으로 이전하였다.

마. 우리 위원회가 0000. 0. 0. 실지조사를 하였을 때 피신청인1은 당시 확인한 이 민원 지장물이 별통 000군, 채밀기, 파레트, 비닐하우스(차광망 포함) 등이라고 밝혔다.

《이 민원 지장물인 별통 및 하우스 사진》

(사진 생략)	(사진 생략)
---------	---------

바. 피신청인2가 1차 감정평가를 실시했을 때 이 민원 토지에 이 민원 지장물이 없었으나, 0000년 현장 조사한 결과를 토대로 아래와 같이 감정평가서에 이 민원 지장물을 포함하였다.

《감정평가서에 포함된 이 민원 지장물》

소재지	지번	물건의 종류	구조 및 규격	수량	비고
나주시 (이하 생략)	000-0	비닐하우스	철파이프 비닐위 차광막	0㎡	
		장판	1m*144m	0식	
		부직포	1.8m*144m	0식	
		감나무	15년생	0주	
		밤나무	15년생, 3년생	0주	
		뽕나무	10년생	0주	
		아로니아	1~1.2H	0주	
		광광이	0.3~0.5H	0주	
		바닥	콘크리트	0㎡	
		축산보상 (꿀벌)	000군	1식	
		동산이전비	채밀기, 물탱크 등	1식	

* 위 자료는 c법인(주) 광주전남지사에서 0000. 0. 00. 피신청인2에게 제출한 자료임.

사. 피신청인2는 0000. 0. 00. 이 민원 토지(000㎡) 중 이 민원 사업에 편입되는 부분 (000㎡)을 토지 분할하였다.

아. 피신청인2가 1차 감정평가를 실시하였으나, 피신청인1의 예산 형편 등에 따라 이 민원 사업은 바로 착수하지 못했으며 편입토지 보상도 이루어지지 못했다.

자. 이후 0000. 0. 00.에 피신청인1은 이 민원 사업을 추진하기 위해 피신청인2에게 보상 절차 이행을 다시 요청하였으며, 피신청인2는 1차 감정평가를 한 후 1년이 지났기 때문에 토지보상법 시행규칙 제17조 제2항 제3호에 의거 2차 감정평가를 실시하였다.

차. 2차 감정평가 조서에는 이 민원 지장물이 포함되어 있지 않으며, 피신청인2는 0000. 0. 00.에 신청인에게 매매계약 체결 요청 문서를 송부하였다.

카. 이에 대하여 신청인은 이 민원 지장물이 보상 대상에 포함되어 있지 않아 매매 계약 요청을 거부하였다.

타. 피신청인2는 0000. 0. 00. 이 민원 지장물 보상 가능 여부에 대하여 전라남도에 사전 컨설팅 감사를 요청하였으나, 전라남도는 이에 대하여 사전 컨설팅감사 제외 대상 중의 하나에 해당한다는 사유로 반려하였다.

○ 감사 요청 내용(피신청인2 → 전라남도)

- 최초 감정평가 시 존재했던 지장물이 재감정평가 시 존재하지 않은 경우 최초 감정평가 결과에 따라 보상금 지급 가능 여부

○ 전라남도의 사전 컨설팅감사 제외 대상(전라남도 → 피신청인2)

- 관련 법령 등에 해당 인가허가 등의 요건 및 처리 절차가 구체적으로 명확하게 규정되어 있는 경우

- 적극행정이나 규제완화에 해당하지 않거나 법률 자문·유권해석 사례·협이나 조정 등을 통해 자체적으로 충분히 해결이 가능한 경우

- 단순 민원해소 등 소극행정·책임회피 수단으로 이용하고자 하는 경우

4. 판단

가. 관계 법령 등 : 별지 참조

나. ① 피신청인1과 피신청인2의 보상 담당자와 감정평가사가 0000년에 이 민원 토지를 방문하여 신청인에게 이 민원 토지와 지장물이 이 민원 사업에 편입됨을 알렸고, 이 민원 지장물의 이전을 허락하였으므로 감정평가 당시 이 민원 지장물이 없었더라도 피신청인1과 피신청인2에게 보상의 책임이 있어 보이는 점, ② 피신청인2는 이 민원 지장물을 보상하지 못하는 근거로 토지보상법 시행규칙 제17조 제2항 제3호를 제시하였는데, 이 규정은 감정평가 이후 장기간이 경과한 경우에 물건의

감정가액 변화 등을 반영하기 위해 감정평가를 다시 하도록 하는 취지이므로 이 민원과 같이 피신청인이 이 민원 지장물을 옮기도록 한 후 보상을 하지 않음에 따른 다툼에는 적용하기 곤란한 점, ③ 대법원은 “일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 이러한 요건을 충족할 때에는 행정청의 처분은 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하게 된다고 할 것이고, 또한 위 요건의 하나인 행정청의 공적 견해표명이 있었는지의 여부를 판단하는 데 있어 반드시 행정조직상의 형식적인 권한분장에 구애될 것은 아니고 담당자의 조직상의 지위와 임무, 당해 언동을 하게 된 구체적인 경위 및 그에 대한 상대방의 신뢰가능성에 비추어 실질에 의하여 판단하여야 한다” 라고 판시(대법원 0000. 0. 00, 선고 00누00000 판결 참조)하였는데, 피신청인1과 피신청인2가 공무 수행 과정에서 신청인에게 구두로 이 민원 지장물을 이전하여도 좋다고 한 행위는 공적인 견해표명으로 볼 수 있고, 이에 따라 이 민원 지장물을 옮긴 신청인에게는 귀책사유가 없으며, 신청인은 이 견해표명을 신뢰하고 실제 이 민원 지장물을 이전하여 피신청인1과 피신청인2가 이 민원 지장물 이전에 따른 보상을 하지 않을 경우 신청인의 이익이 침해되는 결과가 초래되므로 이 민원 지장물에 대하여 보상을 하지 않는 것은 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로 볼 수 있는 점 등을 종합적으로 고려했을 때 피신청인1과 피신청인2가 이 민원 지장물에 대하여 보상을 하지 않는 것은 부당하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 신청인이 이 민원 지장물에 대하여 보상을 요구하는 것은 상당한 이유가 있으므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제1항에 따라 피신청인1과 피신청인2에게 시정을 권고하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

【별지】

1. 관계 법령

□ 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙

제17조(재평가 등) ① 사업시행자는 제16조제4항의 규정에 의하여 제출된 보상평가서를 검토한 결과 그 평가가 관계법령에 위반하여 평가되었거나 합리적 근거 없이 비교 대상이 되는 표준지의 공시지가와 현저하게 차이가 나는 등 부당하게 평가되었다고 인정하는 경우에는 당해 감정평가법인등에게 그 사유를 명시하여 다시 평가할 것을 요구하여야 한다. 이 경우 사업시행자는 필요하면 국토교통부장관이 보상평가에 관한 전문성이 있는 것으로 인정하여 고시하는 기관에 해당 평가가 위법 또는 부당하게 이루어졌는지에 대한 검토를 의뢰할 수 있다.

② 사업시행자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 다른 2인 이상의 감정평가법인등에게 대상물건의 평가를 다시 의뢰하여야 한다.

1. 제1항 전단의 사유에 해당하는 경우로서 당해 감정평가법인등에게 평가를 요구할 수 없는 특별한 사유가 있는 경우
2. 대상물건의 평가액 중 최고평가액이 최저평가액의 110퍼센트를 초과하는 경우. 대상물건이 지장물인 경우 최고평가액과 최저평가액의 비교는 소유자별로 지장물 전체 평가액의 합계액을 기준으로 한다.
3. 평가를 한 후 1년이 경과할 때까지 보상계약이 체결되지 아니한 경우

③ ~ ⑤ 생략

2. 대법원 판례

□ 대법원 0000. 0. 00. 선고 00누0000 판결

일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하며, 이러한 요건을 충족할 때에는 행정청의 처분은 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하게 된다고 할 것이고, 또한 위 요건의 하나인 행정청의 공적 견해표명이 있었는지의 여부를 판단하는 데 있어 반드시 행정조직상의 형식적인 권한분장에 구애될 것은 아니고 담당자의 조직상의 지위와 임무, 당해 언동을 하게 된 구체적인 경위 및 그에 대한 상대방의 신뢰가능성에 비추어 실질에 의하여 판단하여야 한다.