

# 국 민 권 의 위 원 회

## 제 2 소 위 원 회

### 의 결

의안번호 제2022-2소위20-산02호

민원표시 2AA-2202-0711666 공익사업구역 제외된 토지 환매 요구

신 청 인 A

피신청인 전라남도 구례군수

의 결 일 2022. 5. 23.

#### 주 문

피신청인에게, 전남 구례군 (이하 생략) 306㎡ 토지를 원소유자인 신청인에게 환매권 통지 절차를 진행하고 환매할 것을 의견표명한다.

#### 이 유

##### 1. 신청 취지

신청인이 소유하고 있던 전남 구례군 (이하 생략) 306㎡(이하 '이 민원 토지'라 한다)가 2007년 ○○○개발사업(이하 '이 민원 사업'이라 한다)으로 토지가 수용되었으나 사업이 축소 변경되면서 이 민원 토지가 제외되었는데, 피신청인은 신청인에게 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다)에 따라 사업 변경사실과 환매권의 통지를 하지 않았고, 신청인은 환매요청기간을 넘겨 해당 사실을 인지하고 환매 절차 이행을 피신청인에게 요구하였으나 피신청인은 행정과실은 인정하면서도 법에 정한 환매요청기간을 도과하였기 때문에 환매를 할 수 없다고 하니,

이는 법을 어기고 환매권을 통지하지 않은 피신청인의 과실이므로 빠른 시일 내에 신청인에게 이 민원 토지를 환매해 달라.

## 2. 피신청인의 주장

이 민원 토지는 이 민원 사업으로 2007. 3. 22. 취득하였으나, 2007. 9. 5. 이 민원 사업 계획 변경으로 이 민원 토지가 제외되어 환매대상이었으나 신청인에게 환매통지절차를 누락하였다. 이로 인해 신청인이 환매권을 행사하지 못한 것은 사실이나 환매시효 10년이 경과하여 환매절차를 이행할 수 없으니 소송을 제기하여 환매 또는 손해배상에 대한 법원의 판결을 구하는 것이 합리적이라 판단된다.

## 3. 사실 관계

가. 이 민원의 발생 경위는 다음과 같다.

- 1) 2004. 11. : ○○○개발사업 사업 대상지 확정(농림축산식품부)
- 2) 2006. 10. : 이 민원 사업 시행계획 승인(전라남도) 및 고시(구례군)
- 3) 2007. 3. 22. : 토지보상법에 따라 이 민원 토지 소유권 이전(신청인 → 피신청인)
- 4) 2007. 9. 5. : 사업계획 변경으로 이 민원 토지가 이 민원 사업에서 제외
- 5) 2007. 12. : 이 민원 사업 준공
- 6) 2021. 4. ~ : 이 민원 토지 환매 요구(신청인 → 피신청인)
- 7) 2022. 2. 22. : 민원 회신(피신청인 → 신청인)
  - 토지보상법 제91조의 환매시효 10년이 경과하여 환매절차 이행불가 안내

나. 이 민원 사업은 피신청인이 2004년 농림축산식품부 지역개발사업에 공모하여 추진대상으로 확정되었는데, 이 민원 토지는 ○○○ 조성 예정부지에 포함되었으며, 사업 개요는 아래와 같다.

- 사업명 : ○○○개발사업
- 사업기간 : 2005. 3 ~ 2009. 12, 사업비 : 6,811백만원(국비 4,768, 군비 2,043)
- 사업내용 : 다목적광장 조성, 친환경농산물가공시설, 게이트볼장 등

다. 이 민원 사업 추진으로 이 민원 토지는 2007. 3. 토지보상법에 따라 공익사업으로 수용되어 피신청인으로 소유권이 이전되었다.

- 이 민원 토지 현황은 다음과 같다.

표 생략
------

<그림-1. 이 민원 토지 위치 현황>

그림 생략	그림 생략
항공사진	현장사진

라. 피신청인은 2007. 9. 사업구역을 변경하기 위해 사업계획을 변경하였으며, 그 과정에서 이 민원 토지도 이 민원 사업 계획부지에서 제외되었는데, 이에 대하여 피신청인은 당초 계획부지의 60%에 해당하는 토지소유자가 해외에 거주하고 있었고, 보상협의 시 감정가액과 소유자들이 요구하는 보상가액의 차이로 협의 매수가 불가능하여 부득이 하게 이 민원 사업을 변경하였다고 설명하고 있다.

<그림-2. 이 민원 사업 변경전후 지적도>

그림 생략	그림 생략
변경전	변경후

마. 토지보상법 제91조는 공익사업의 폐지·변경 또는 그 밖의 사유로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우 토지의 협의취득일 또는 수용의 개시일 당시의 토지소유자(환매권자)는 사업의 폐지·변경 고시가 있는 날부터 10년 이내에 그 토지에 대하여 받은 보상금에 상당하는 금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지를 환매할 수 있고, 같은 법 제92조는 사업시행자는 같은 법 제91조에 따라 환매할 토지가 생겼을 때에는 지체 없이 그 사실을 환매권자에게 통지하여야 한다고 명시하고 있으나, 피신청인은 사업변경으로 이 민원 토지가 사업구역에서 제외되었음에도 신청인에게 환매권의 통지를 하지 않았다.

바. 신청인은 이 민원 토지가 오랜 기간 사업이 진행되지 않아 2015년부터 여러 차례 피신청기관을 방문하여 사업진행을 문의하였으나 담당공무원은 사업이 진행 중이라고 답변하였고, 2021년 상반기에 이 민원 토지가 이 민원 사업에서 제외된 것을 처음 인지하고 2021. 4. 피신청인에게 최초 민원을 제기하였다고 하고 있다.

- 또한, 신청인은 2021. 6.중 피신청인 담당공무원이 이 민원 토지를 환매해주기로 결정이 났고, 법률 자문을 받으면 2021. 12.에는 환매가 될 수 있을 것이라며 기다려보라고 했으나, 2022. 2. 민원에 대한 회신으로 '당시 군에서 시행계획이 변경되어 환매대상임을 환매권자에게 통보하여야 했으나 환매통지절차를 누락하였다. 환매권자가 환매권을 행사하지 못한 것은 사실이나, 환매시효 10년이 경과하

여 현재 군에서 환매절차를 이행할 수 없는 상황이다.(환매시효: 2017. 9. 4.)'라고 통지받았다고 하고 있다.

#### 4. 판단

가. 관련법령 등

별지와 같다.

나. 판단 내용

이 민원 토지를 환매해 달라는 신청에 대해 살펴보면, ①토지보상법에서 환매권을 통지하도록 규정한 취지는 원래 공적인 부담의 최소성의 요청과 비자발적으로 소유권을 상실한 원소유자를 보호할 필요성 및 공평의 원칙 등 환매권을 규정한 입법이유에 비추어 수용한 토지가 공익목적에 필요 없게 된 때에는 먼저 원소유자에게 그 사실을 알려 주어 환매권을 행사할 수 있도록 통보함으로써 법률상 당연히 인정되는 권리를 보장하기 위한 것인 바, 이 민원 사업은 2006. 10. 사업승인에 따라 2007. 3. 이 민원 토지를 수용하였다가 2007. 9. 이 민원 사업이 변경되었다면 피신청인은 신청인에게 지체 없이 그 사실을 통지하여야 할 명백한 사유가 있음에도 이를 누락한 것은 피신청인의 중대한 과실로 보이는 점, ②대법원은 '사업시행자가 토지보상법에 의한 통지할 의무가 있는데도 불구하고 이러한 의무에 위배한 채 원소유자에게 통지를 하지 아니하여, 원소유자로 하여금 환매권 행사기간이 도과되도록 하여 이로 인하여 법률에 의하여 인정되는 환매권 행사가 불가능하게 되어 환매권 그 자체를 상실하게 하는 손해를 가한 때에는 원소유자에 대하여 불법행위를 구성한다고 할 것이다'라고 판시(대법원 2000. 11. 14. 선고 99다45864 판결 참고)하고 있고, 또한 '환매권 발생을 통지하지 않아 환매권 행사기간 도과로 환매권 자체를 상실하게 하였으므로 원고들에게 환매권 상실로 인한 손해를 배상할 의무가 있다'(대법원 2017. 3. 15., 선고, 2015다238963, 판결 참고)라고 판시하는 등 환매권 미통지에 대한 사업시행자의 과실 책임을 여러 판결에서 인정하고 있는 점, ③신청인이 환매권 미행사에 대한 손해배상보다 환매권 행사를

바라고 있고, 피신청인의 과실이 명백함에도 이를 소송을 통해 해결하라는 것은 또 다시 신청인에게 불필요한 부담을 주게 되는 점 등을 고려할 때 피신청인은 이 민원 사업에서 제외된 이 민원 토지에 대하여 토지보상법 제92조에 따라 신청인에게 환매권의 통지 절차를 진행하고 환매하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

## 5. 결론

그러므로 환매권 통지 절차를 진행하고 빠른 시일 내에 이 민원 토지를 환매해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

[별지] : 관련법령 등

1) 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률

제19조(토지등의 수용 또는 사용) ① 사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 필요하면 이 법에서 정하는 바에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다.

② 공익사업에 수용되거나 사용되고 있는 토지등은 특별히 필요한 경우가 아니면 다른 공익사업을 위하여 수용하거나 사용할 수 없다.

제91조(환매권) ① 공익사업의 폐지·변경 또는 그 밖의 사유로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우 토지의 협의취득일 또는 수용의 개시일(이하 이 조에서 “취득일”이라 한다) 당시의 토지소유자 또는 그 포괄승계인(이하 “환매권자”라 한다)은 다음 각 호의 구분에 따른 날부터 10년 이내에 그 토지에 대하여 받은 보상금에 상당하는 금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지를 환매할 수 있다.

1. 사업의 폐지·변경으로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우: 관계 법률에 따라 사업이 폐지·변경된 날 또는 제24조에 따른 사업의 폐지·변경 고시가 있는 날

2. 그 밖의 사유로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우: 사업완료일

② 취득일부터 5년 이내에 취득한 토지의 전부를 해당 사업에 이용하지 아니하였을 때에는 제1항을 준용한다. 이 경우 환매권은 취득일부터 6년 이내에 행사하여야 한다.

제92조(환매권의 통지 등) ① 사업시행자는 제91조제1항 및 제2항에 따라 환매할 토지가 생겼을 때에는 지체 없이 그 사실을 환매권자에게 통지하여야 한다. 다만, 사업시행자가 과실 없이 환매권자를 알 수 없을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공고하여야 한다.

② 환매권자는 제1항에 따른 통지를 받은 날 또는 공고를 한 날부터 6개월이 지난 후에는 제91조제1항 및 제2항에도 불구하고 환매권을 행사하지 못한다.

#### 4) 대법원 판례

① 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제5항에 의하여 준용되는 토지수용법 제72조 제1항이 환매할 토지가 생겼을 때에는 기업자(사업시행자)가 지체 없이 이를 원소유자 등에게 통지하거나 공고하도록 규정한 취지는 원래 공적인 부담의 최소한의 요청과 비자발적으로 소유권을 상실한 원소유자를 보호할 필요성 및 공평의 원칙 등 환매권을 규정한 입법이유에 비추어 공익목적에 필요 없게 된 토지가 있을 때에는 먼저 원소유자에게 그 사실을 알려 주어 환매할 것인지 여부를 최고하도록 함으로써 법률상 당연히 인정되는 환매권 행사의 실효성을 보장하기 위한 것이라고 할 것이므로 위 규정은 단순한 선언적인 것이 아니라 기업자(사업시행자)의 법적인 의무를 정한 것이라고 보아야 할 것인바, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법상의 사업시행자가 위 각 규정에 의한 통지나 공고를 하여야 할 의무가 있는데도 불구하고 이러한 의무에 위배한 채 원소유자 등에게 통지나 공고를 하지 아니하여, 원소유자 등으로 하여금 환매권 행사기간이 도과되도록 하여 이로 인하여 법률에 의하여 인정되는 환매권 행사가 불가능하게 되어 환매권 그 자체를 상실하게 하는 손해를 가한 때에는 원소유자 등에 대하여 불법행위를 구성한다고 할 것이다.(대법원 2000. 11. 14., 선고, 99다45864, 판결)

② 2002. 12. 26. 이 사건 택지개발사업의 개발계획 변경승인 및 실시계획 승인이 고시됨에 따라 당초 협의취득의 목적이 된 이 사건 도로사업이 폐지·변경되어 2002. 12. 26. 원고들에게 이 사건 각 토지에 대한 환매권이 발생하였다. 그런데 이 사건 도로사업의 시행자인 피고가 원고들에게 환매권 발생을 통지하지 않아 원고들로 하여금 2009. 11. 15. 환매권 행사기간 도과로 환매권 자체를 상실하게 하였으므로 원고들에게 환매권 상실로 인한 손해를 배상할 의무가 있다.(대법원 2017. 3. 15., 선고, 2015다238963, 판결)