

질의제목 : 경상남도 의령군 - 사업시행자가 경작자에게 농업의 손실에 대해 보상하지 않은 상태에서 공익사업을 위한 공사에 착수할 수 있는지(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제62조 등 관련)

관련문서 : 경상남도 의령군 도시재생과 - 34841(2022. 9. 21.)

1. 질의요지

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함) 제61조에서는 공익사업에 필요한 토지등¹⁾의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 법 제62조 본문에서는 사업시행자는 해당 공익사업을 위한 공사(이하 “공사”라 함)에 착수하기 이전에 토지소유자와 관계인²⁾에게 보상액 전액(全額)을 지급하여야 한다고 규정하고 있는 한편,

토지보상법 제77조제2항 본문에서는 농업의 손실에 대하여는 농지의 단위면적당 소득 등을 고려하여 실제 경작자에게 보상하여야 한다고 규정하고 있는바,

토지보상법 제62조 본문에 따라 공사에 착수하기 이전에 전액이 지급되어야 할 보상액에 같은 법 제77조제2항 본문에 따른 농업의 손실 보상이 포함되는지?³⁾

1) 토지보상법 제3조 각 호에 해당하는 토지·물건 및 권리를 말하며(토지보상법 제2조제1호 참조), 이하 같음.

2) 토지보상법 제2조제5호에 따른 관계인을 말하며, 이하 같음.

3) 토지보상법 제38조 및 제39조에 해당하지 않는 경우(토지보상법 제62조 단서 참조)를 전제함.

2. 회답

토지보상법 제62조 본문에 따라 공사에 착수하기 이전에 전액이 지급되어야 할 보상액에는 같은 법 제77조제2항 본문에 따른 농업의 손실보상이 포함됩니다.

3. 이유

토지보상법 제61조에서는 공익사업에 필요한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하도록 규정하고 있는데, 같은 조에서는 보상의 대상인 손실을 토지등 자체의 손실로 한정하여 규정하고 있지 않고 있으므로, 같은 조에 따른 보상이 공사 착수 이전에 이루어지도록 규정하고 있는 같은 법 제62조 본문의 해석에 있어서도 같은 법 제77조제2항 본문에 따른 경작자에 대한 농업의 손실보상이 포함된다고 보는 것이 타당합니다.

그리고 토지보상법은 제6장에서 “손실보상 등”에 대해 규정하면서 같은 장 제1절(제61조부터 제69조까지)에서는 사전보상의 원칙(제62조)을 포함한 “손실보상의 원칙”을, 같은 장 제2절(제70조부터 제82조까지)에서는 영업·농업의 손실보상(제77조)을 포함한 “손실보상의 종류와 기준”을 종류별로 각각 규정하고 있는바, 같은 장 제1절의 사전보상의 원칙은 별도의 규정으로 달리 정하지 않는 한 같은 장 제2절에서 규정하고 있는 손실보상의 한 종류인 농업의 손실에 대한 보상에 대해서도 적용된다고 보는 것이 토지보상법의 규정체계에도 부합하는 해석입니다.

아울러 같은 법 제77조제2항 본문에 따른 농업의 손실에 대한 보상은 공익사업으로 인해 영농을 계속하지 못하게 되어 특별한 희생이 생기는 경우 이를 보상하는 것으로서⁴⁾, 같은 조 제4항에서는 같은 조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 보상액의 구체적인 산정 및 평가 방법과 보상기준에 관한 사항은 국토교통부령으로 정한다고 규정하고 있는데, 그 위임에 따라 마련된 같은 법 시행규칙 제48조제1항에서는 대상 농지의 면적에 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 매년 조사·발표하는 농가경제조사통계의 도별 농업총수입 중 농작물 수입을 도별 표본농가현황 중 경지면적으로 나누어 산정한 도별 연간 농가평균 단위경작면적당 농작물총수입의 직전 3년간 평균의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다고 규정하고 있는바, 이는 농업의 손실보상에도 토지보상법 제62조 본문에 따른 사전보상의 원칙이 적용됨을 전제로 실제 손해가 아닌 추정액을 계산하여 보상할 수 있도록 보상기준을 마련한 것으로 보이는 점도 이 사안을 해석할 때 고려할 필요가 있습니다.

따라서 토지보상법 제62조 본문에 따라 공사에 착수하기 이전에 전액이 지급되어야 할 보상액에는 같은 법 제77조제2항 본문에 따른 농업의 손실보상이 포함됩니다.

4) 대법원 2000. 2. 25. 선고 99다57812 판결례 참조

<관계 법령>

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률

제61조(사업시행자 보상) 공익사업에 필요한 토지등의 취득 또는 사용으로 인하여 토지소유자나 관계인이 입은 손실은 사업시행자가 보상하여야 한다.

제62조(사전보상) 사업시행자는 해당 공익사업을 위한 공사에 착수하기 이전에 토지소유자와 관계인에게 보상액 전액(全額)을 지급하여야 한다. 다만, 제38조에 따른 천재지변 시의 토지 사용과 제39조에 따른 시급한 토지 사용의 경우 또는 토지소유자 및 관계인의 승낙이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제77조(영업의 손실 등에 대한 보상) ① 영업을 폐업하거나 휴업함에 따른 영업 손실에 대하여는 영업이익과 시설의 이전비용 등을 고려하여 보상하여야 한다.

② 농업의 손실에 대하여는 농지의 단위면적당 소득 등을 고려하여 실제 경작자에게 보상하여야 한다. 다만, 농지소유자가 해당 지역에 거주하는 농민인 경우에는 농지소유자와 실제 경작자가 협의하는 바에 따라 보상할 수 있다.

③ (생략)

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 보상액의 구체적인 산정 및 평가 방법과 보상기준, 제2항에 따른 실제 경작자 인정기준에 관한 사항은 국토교통부령으로 정한다.

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙

제48조(농업의 손실에 대한 보상) ①공익사업시행지구에 편입되는 농지(「농지법」 제2조제1호가목 및 같은 법 시행령 제2조제3항제2호가목에 해당하는 토지를 말한다. 이하 이 조와 제65조에서 같다)에 대하여는 그 면적에 「통계법」 제3조제3호에 따른 통계작성기관이 매년 조사·발표하는 농가경제조사통계의 도별 농업총수입 중 농작물수입을 도별 표본농가현황 중 경지면적으로 나누어 산정한 도별 연간 농가평균 단위경작면적당 농작물총수입(서울특별시·인천광역시는 경기도, 대전광역시는 충청남도, 광주광역시는 전라남도, 대구광역시는 경상북도, 부산광역시·울산광역시는 경상남도의 통계를 각각 적용한다)의 직전 3년간 평균의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 영농손실액으로 보상한다.

②(생략)

③다음 각호의 어느 하나에 해당하는 토지는 이를 제1항 및 제2항의 규정에 의한 농지로 보지 아니한다.

1. ~ 5. (생략)

④자경농지가 아닌 농지에 대한 영농손실액은 다음 각 호의 구분에 따라 보상

한다.

1.·2. (생 략)

⑤ (생 략)

⑥ (생 략)

⑦ 법 제77조제2항에 따른 실제 경작자는 다음 각 호의 자료에 따라 사업인정 고시일등 당시 타인소유의 농지를 임대차 등 적법한 원인으로 점유하고 자기소유의 농작물을 경작하는 것으로 인정된 자를 말한다. 이 경우 실제 경작자로 인정받으려는 자가 제5호의 자료만 제출한 경우 사업시행자는 해당 농지의 소유자에게 그 사실을 서면으로 통지할 수 있으며, 농지소유자가 통지받은 날부터 30일 이내에 이의를 제기하지 않는 경우에는 제2호의 자료가 제출된 것으로 본다.

1. ~ 6. (생 략)