

# 의 결

# 국 민 권 의 위 원 회

## 제 1 소 위 원 회

### 의 결

의안번호 제2025-1소위33-교03호

민원표시 2AA-2505-0136750 과수 및 영농손실 보상 요구

신 청 인 A(경남 함안군 이하 생략)

피신청인 B

의 결 일 2025. 11. 17.

### 주 문

1. 피신청인에게 신청인이 소유한 경남 의령군(이하 생략) 과수원 0,000㎡ 지상의 과수를 보상할 것을 의견표명한다.
2. 신청인의 주문 1 기재 토지에 대해 영농손실을 보상해 달라는 신청은 기각한다.

### 이 유

#### 1. 신청원인

피신청인이 시행하는 고속국도 제00호선 「함양~창녕(0공구) 도로건설공사」(이하 ‘이 민원 공사’라 한다)에 신청인 소유의 경남 의령군(이하 생략)0,000㎡(이하 ‘이 민원 원토지’라 한다) 중 0,000㎡(이하 ‘이 민원 편입토지’라 한다) 및 이 민원 원토지의 기존 진출입로가 0000. 0. 0. 수용되면서 잔여지 0,000㎡(이하 ‘이 민원 잔여지’라 한다)로의 진출입이 단절되었다. 그러나 당시 피신청인이 이 민원 잔여지 구간

의 공사를 빠른 시일 내 완료하고 대체 진출입로를 조성할 예정이기 때문에 영농에 지장이 없을 것이라고 하여 믿고 기다렸으나, 2025. 5. 현재까지도 이 민원 잔여지 구간의 공사를 완료하지 못하여 진출입 제한으로 이 민원 잔여지 상의 과수(이하 ‘이 민원 과수’라 한다)가 잡목처럼 썩냉쿨에 덮여 전지하고 퇴비해도 과수 본래의 기능 회복이 어렵게 되었으니, 이 민원 과수를 보상하고 이 민원 잔여지 진출입 단절에 따른 영농손실을 보상해 달라.

## 2. 피신청인의 주장

이 민원 공사 이전에 이 민원 원토지에서 실제 경작 활동이 있었는지 불명확하고, 신청인의 민원 제기에 따라 0000. 0. 00. 임시 진출입로를 설치해 준 이후에도 신청인이 이 민원 잔여지를 경작하지 않고 있어 이 민원 과수의 기능 상실이 이 민원 공사로 인해 발생했다고 단정할 수 없으므로 이 민원 과수 보상은 곤란하다. 또한 향후 이 민원 잔여지로 영구 진출입로를 개설하여 이 민원 잔여지 진출입 및 경작 활동에 지장이 없도록 조치할 예정이므로, 이 민원 잔여지에 대한 영농손실 보상도 곤란하다.

## 3. 사실관계

- 가. 이 민원 공사는 0000. 0. 00. 도로구역이 결정 고시(국토교통부고시 제2017-383호)되었고, 공사 규모는 왕복 0차로, 연장 0.00km이며, 공사 기간은 0000. 00.~0000. 00.이다. 이 민원 원토지 구간은 0000. 00.부터 별목 및 토공작업이 시작되었다.
- 나. 등기사항전부증명서에 따르면, 신청인은 0000. 00. 이 민원 원토지를 공매로 취득하였고, 0000. 00.. 임야에서 과수원으로 지목변경<sup>1)</sup>하였다.
- 다. 신청인의 농업경영체<sup>2)</sup> 등록확인서(0000. 00. 발급)에 따르면, 신청인은 0000. 00. 농업경영체로 최초 등록 및 0000. 00. 최종 변경등록되었고, 현재 농지 총 00필지<sup>3)</sup>

1) 신청인은 지목변경 전부터 이 민원 원토지를 과수 재배지로 이용하고 있었다고 함.

2) 「농어업경영체 육성 및 지원에 관한 법률」에 따른 농업인과 농업법인을 말함.

3) 함안군 0필지, 창원시 0필지, 의령군 0필지(이 민원 잔여지)

00,000㎡ 중 00.000㎡를 실제 경작하고 있으며, 이 민원 잔여지는 복숭아를 재배 품목으로 하는 실제 경작지로 기재되어 있다. 신청인의 농업경영체 등록확인서 상세 현황은 아래 【그림 1】과 같다.

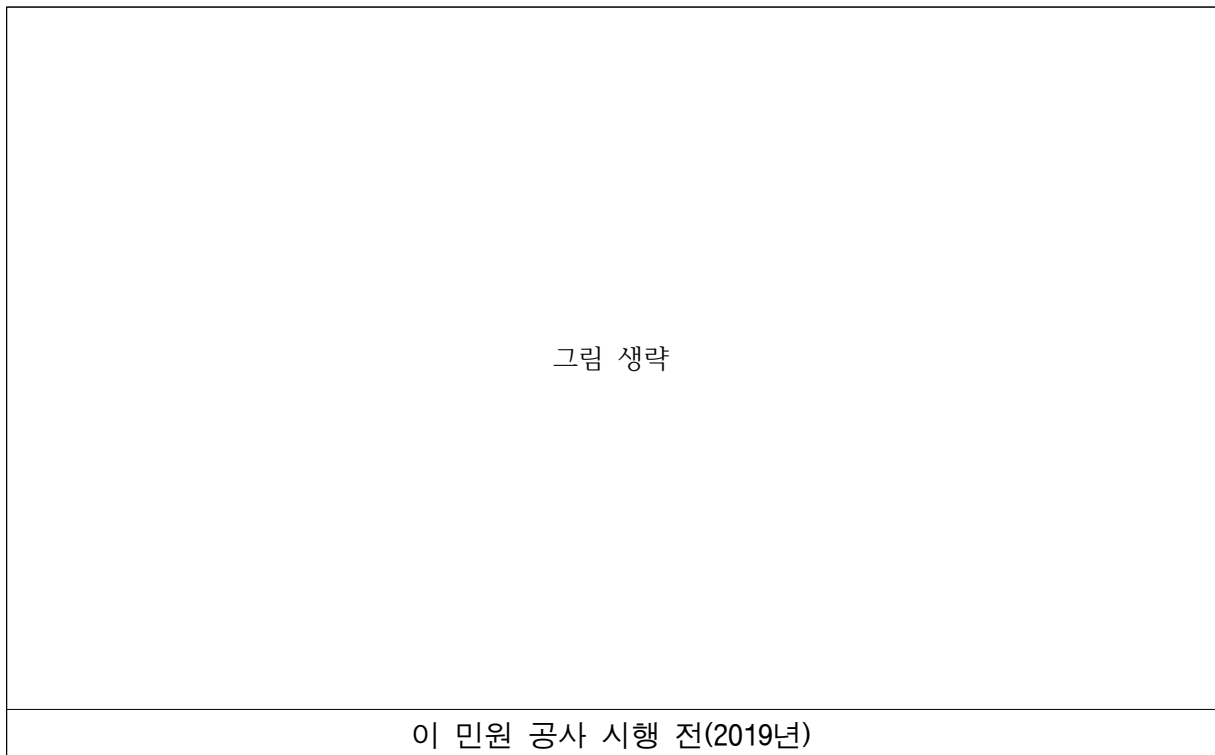
【그림 1】



그림 생략

- 라. 이 민원 편입토지에 대한 피신청인의 지장물 보상조서에 따르면, 신청인은 0000. 00. 과수 총 000주(복숭아나무<sup>4)</sup> 000주, 매실나무 00주, 감나무 00주) 00,000,000원(1주 당 약 000,000원), 관정 및 농업용 전기시설 0,000,000원, 영농손실액 0,000,000원을 보상받았다. 이 민원 편입토지는 이 민원 원토지의 00%(약 1/3)에 해당한다.
- 마. 이 민원 공사 시행 전 이 민원 원토지의 기존 진출입로와 이 민원 편입토지 및 잔여지 현황은 아래 【그림 2】와 같다.

【그림 2】



- 바. 이 민원 공사가 시행되면서 이 민원 편입토지와 기존 진출입로는 모두 절토되어 터널 입구 공사 현장으로 사용되고 있고, 이 민원 잔여지는 터널 상부에 위치하게 되었으며, 구체적인 현황은 아래 【그림 3】과 같다.

4) 신청인이 이 민원 토지에서 재배하는 복숭아는 약복숭아라고 함. 약복숭아는 일반복숭아(황도, 백도)에 비해 작고 초록색을 띠며 개복숭아, 돌복숭아 등으로도 불림. 산간에 자생하기도 하고, 농가에서 소득작물로 재배하기도 한다고 하며, 온라인 묘목판매점에서는 약복숭아 묘목이 일반복숭아 묘목에 비해 약 2.5배 저렴하게 판매되고 있음.

【그림 3】



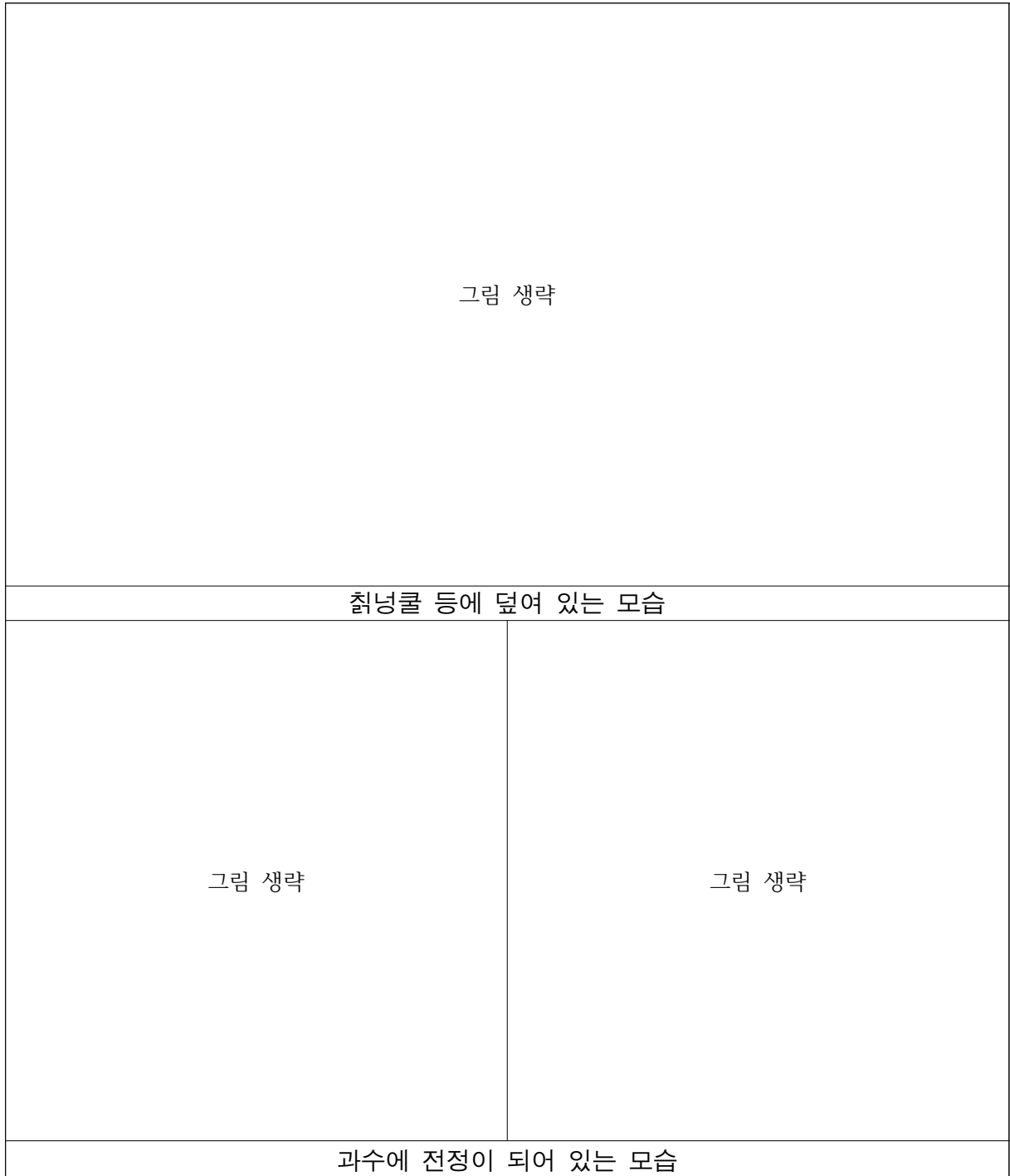
사. 피신청인이 0000. 00. 설치한 이 민원 잔여지 임시 진출입로(연장 약 20m)는 아래 【그림 4】와 같이 이 민원 공사 현장을 통과해야 이용할 수 있게 되어 있다.

【그림 4】



아. 우리 위원회의 0000. 00. 실지조사 결과, 아래 【그림 5】와 같이 이 민원 과수 대 부분이 칙닝쿨 등에 엉켜 있었지만, 과수 관리의 일환인 전정<sup>5)</sup> 흔적을 확인할 수 있었다.

【그림 5】



5) 식물의 겉모양을 고르게 하고 웃자람을 막으며, 과실나무 따위의 생산을 늘리기 위하여 겉가지 따위를 자르고 다듬는 일(출처: 표준국어대사전)

#### 4. 판단

가. 관계법령 등

<별지>와 같다.

나. 판단내용

- 1) 이 민원 과수를 보상해 달라는 신청에 관하여 살펴보면, 피신청인은 이 민원 공사 시행 전 이 민원 원토지에서 경작 활동이 있었는지 불분명하고, 이 민원 잔여지로 임시 진출입로를 설치해 준 이후에도 신청인이 이 민원 과수를 관리하지 않고 있기 때문에 이 민원 공사로 인해 이 민원 과수의 기능이 상실되었다고 단정할 수 없어 보상이 곤란하다고 한다. 그러나 ① 국토교통부 질의회신(토지정책과-0000)에서 “뽕나무 및 자작나무가 관리되지 않아 경제적 가치가 없는 것이라면 보상 대상으로 보기는 어렵다.” (토지정책과-0000), “장기간 경작하고 있지 아니한 농지는 공익사업의 시행에 따라 농업에 어떠한 손실이 있다고 할 수 없기 때문에 영농손실 보상 대상이라고 보기 어렵다.” (토지정책과-0000)라고 하여 관리 및 경작하지 않은 수목과 농지는 수목 및 영농손실 보상대상이 아니라고 하고 있음에도, 피신청인이 0000 이 민원 편입토지의 과수 및 영농손실을 보상한 것을 감안하면 이 민원 원토지에서의 경작 활동을 인정하고 있었던 것으로 볼 수 있는 점, ② 이 민원 공사 시행 전 이 민원 원토지는 이 민원 편입토지와 이 민원 잔여지 간 물리적 구분이 없는 단일 필지였고, 신청인의 농업경영체 등록확인서 상세현황에 이 민원 잔여지가 복숭아를 재배품목으로 하는 실제 경작지로 등록되어 있으며, 이 민원 잔여지 상의 약복숭아나무들에 과수 관리의 일환인 전정 흔적이 확인되는 점, ③ 피신청인이 0000. 00. 이 민원 원토지의 기존 진출입로를 폐쇄하고 2년이 지난 후인 0000. 00. 임시 진출입로를 설치하여 이 민원 잔여지의 진출입 단절이 상당 기간 발생하게 되었고, 그나마 설치한 임시 진출입로도 이 민원 공사 현장 상단부에 약 20m 정도 길다짐만 해놓은 상태로 공로와 연결되어 있지 않아 민간인인 신청인이 이 민원 공사 현장을 통과해야만 이용할 수 있게 돼 있어 실제 진출입로의 기능을 하고 있다고 보기 어려운 점, ④ 우리 위원회에서 고충민원 처리와 관련하여 의뢰한 유사 과수



(감나무)에 대한 전라남도농업기술원 자문결과(과수연구소-0000, 0000. 00.)에 따르면, “1년만 방치하더라도 도장지의 생육이 왕성하여 수고가 높아지고 아랫부분 가지는 기능을 상실하게 되어 원래의 상태로 되돌리기 어려우며, 2년 방치할 경우 여러 가지 기술을 투입하더라도 정상적인 과원으로 만들기 어려움” 이라고 회신하고 있는바, 진출입 단절로 4년 가까이 방치된 이 민원 과수도 그 본래 기능을 상실했다고 볼 수 있고, 이 민원 잔여지로의 진출입 단절이 이 민원 공사 때문이라고 볼 여지가 적지 않은 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인이 이 민원 과수를 보상하는 것이 바람직하다고 판단된다.

- 2) 이 민원 잔여지에 대해 영농손실을 보상해 달라는 신청에 관하여 살펴보면, ① 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」 제65조(공익사업시행지구밖의 농업의 손실에 대한 보상)는 “경작하고 있는 농지의 3분의 2 이상에 해당하는 면적이 공익사업시행지구내 편입됨으로 인하여 당해지역(영 제26조 제1항 각호의 1의 지역을 말한다)에서 영농을 계속할 수 없게 된 농민에 대하여는 공익사업시행지구밖에서 그가 경작하고 있는 농지에 대하여도 제48조제1항 내지 제3항 및 제4항 제2호의 규정에 의한 영농손실액을 보상하여야 한다.” 라고 규정하고 있는 점, ② 이 민원 편입토지는 이 민원 원토지의 00%(약 1/3)에 불과하고, 피신청인의 계획대로 영구 진출입로가 설치되면 이 민원 잔여지에서 영농을 계속할 수 있는 점 등을 종합적으로 고려할 때, 피신청인이 이 민원 잔여지에 대해 영농손실 보상금을 지급하지 않는 것이 위법·부당하다고 보기는 어렵다고 판단된다.

## 5. 결론

그러므로 이 민원 과수를 보상해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하고, 신청인의 나머지 신청은 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

## <별지> 관계법령 등

### 1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」

제79조(그 밖의 토지에 관한 비용보상 등) ② 공익사업이 시행되는 지역 밖에 있는 토지등이 공익사업의 시행으로 인하여 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다.

### 2. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」

제59조(공익사업시행지구밖의 대지 등에 대한 보상) 공익사업시행지구밖의 대지(조성된 대지를 말한다)·건축물·분묘 또는 농지(계획적으로 조성된 유실수단지 및 죽림단지를 포함한다)가 공익사업의 시행으로 인하여 산지나 하천 등에 둘러싸여 교통이 두절되거나 경작이 불가능하게 된 경우에는 그 소유자의 청구에 의하여 이를 공익사업시행지구로 편입되는 것으로 보아 보상하여야 한다. 다만, 그 보상비가 도로 또는 도선시설의 설치비용을 초과하는 경우에는 도로 또는 도선시설을 설치함으로써 보상에 갈음할 수 있다.

제62조(공익사업시행지구밖의 공작물등에 대한 보상) 공익사업시행지구밖에 있는 공작물등이 공익사업의 시행으로 인하여 그 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우에는 그 소유자의 청구에 의하여 이를 공익사업시행지구로 편입되는 것으로 보아 보상하여야 한다.

제65조(공익사업시행지구밖의 농업의 손실에 대한 보상) 경작하고 있는 농지의 3분의 2 이상에 해당하는 면적이 공익사업시행지구로 편입됨으로 인하여 당해지역(영 제 26조제1항 각호의 1의 지역을 말한다)에서 영농을 계속할 수 없게 된 농민에 대하여는 공익사업시행지구밖에서 그가 경작하고 있는 농지에 대하여도 제48조제1항 내지 제3항 및 제4항제2호의 규정에 의한 영농손실액을 보상하여야 한다.

### 3. 국토교통부 토지정책과-0000

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따른 손실보상은 공익사업의 시행 등 적법한 공권력의 행사에 의한 재산상의 특별한 희생에 대하여 사유재산권의 보장과 전체적인 공평부담의 견지에서 행하여지는 조절적인 재산권 보상이라 할 수 있습니다(대법원 2004.04.27. 2002두8909 등 참조). 위 사례에서 뽕나무 및 자작나무가 관리되지 않아 경제적 가치가 없는 것이라면 보상 대상으로 보기는 어렵다고 할 수 있으며, 구체적인 사례에 대하여는 사업시행자가 사실관계 등을 파악하여 판단할 사항입니다.

### 4. 국토교통부 토지정책과-0000

토지보상법 제77조 제2항에서 영농손실을 실제 경작자에 보상하는 것을 원칙으로 하는 점과 영농보상은 농업의 손실을 전보하는 제도로서 보상인 점 및 토지보상법 시행규칙 제48조를 종합적으로 살펴볼 때, 농업을 경영하고 있는 농지가 아닌 휴경지 등 장기간 경작하고 있지 아니한 농지는 공익사업의 시행에 따라 농업에 어떠한 손실이 있다고 할 수 없기 때문에 영농손실 보상 대상이라고 보기 어렵다고 보며, 갭려사례가 이에 해당하는지 여부는 사업시행자가 구체적 사실관계를 조사하여 확인·결정할 사항이라고 봅니다.

### 5. 전라남도농업기술원 과수연구소-0000

○ 일반적으로 감나무를 어느 정도 기간 동안 방치할 경우 영농활동 목적으로 사용이 곤란한지?

답변: 감나무는 한 해 동안 성장하는 양이 많은 과수로 1년만 방치하더라도 도장지의 생육이 왕성하여 수고가 높아지고 아랫부분 가지는 기능을 상실하게 되어 원래의 상태로 되돌리기 어려우며, 2년 방치할 경우 여러 가지 기술을 투입하더라도 정상적인 과원으로 만들기 어려움