

국 민 권 의 위 원 회

제 3 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2024-3소위06도-01호

민원표시 2BA-2306-0909263 통행로 개설 또는 잔여지 매수

신 청 인 A

피신청인 B

의 결 일 2024. 6. 3.

주 문

피신청인에게 □□지구 택지개발사업에 편입되고 남은 ○○ ○○군 ○○읍 ○○리 431 답 1,932㎡와 같은 리 산12-9 입야 7,101㎡에 대해 농기계 등의 통행이 가능하도록 종전 규모 이상의 통행로를 개설해 주거나 통행로 개설 비용이 토지의 매수 가격보다 큰 경우 위 토지를 매수할 것을 의견표명한다.

이 유

1. 신청원인

피신청인이 시행하는 □□지구 택지개발사업(이하 ‘이 민원 사업’ 이라 한다)으로 신청인이 공유(지분 2분의 1)한 ○○ ○○군 ○○읍 ○○리 431 답 2,030㎡(이하 ‘이 민원 원토지 1’ 이라 한다) 중 98㎡가 편입(이하 ‘이 민원 편입 토지 1’ 이라 한다)되고 1,932㎡(이하 ‘이 민원 잔여지 1’ 라 한다)가 남았으며, 같은 리 산12-9 입야 7,339㎡(이

하 ‘이 민원 원토지 2’ 라 한다) 중 238㎡가 편입(이하 ‘이 민원 편입 토지 2’ 라 한다)되고 7,101㎡(이하 ‘이 민원 잔여지 2’ 라 한다)가 남았다. 그런데, 이 민원 원토지 1은 신청인이 오랫동안 경작을 하던 토지로 당초 농기계 등이 통행하던 통행로가 있었고, 이 민원 원토지 2 또한 농기계 등의 통행이 가능한 폭의 통행로가 있었는데 이 민원 사업으로 이 민원 원토지들의 통행로(이하 ‘이 민원 통행로’ 라 한다)가 단절되면서 피신청인이 이 민원 잔여지 1로 농기계 등의 진출입이 가능하도록 개설한 임시통행로(폭 4m)를 통해 한동안 경작을 하였으나, 임시통행로를 폭 1.5m 정도의 산책로(보행통로)로 변경하겠다고 하니 종전대로 이 민원 잔여지 1, 2로 농기계 등의 통행이 가능한 통행로를 개설해 주거나 통행로 개설이 어렵다면 이 민원 잔여지 1, 2를 매수해 달라.

2. 피신청인의 주장

이 민원 통행로는 당초 관습도로 사용하고 있었고, 관계기관 등과 협의하여 경관녹지구간에 폭 1.5m의 보행로를 설치할 예정이므로 이 민원 통행로가 단절되었다고 보기 어렵다.

3. 사실관계

가. 이 민원의 사업 개요 및 주요 경과는 다음과 같다.

1) 사업 개요

- 사업명 : □□지구 택지개발사업
- 위 치 : ○○광역시 ○○군 ○○읍 ■■■리, ○○리, △△리 일원
- 면 적 : 1단계 : 162,110.4㎡, 2단계 : 270,033㎡

○ 기 간 : 1단계 : 2009. 12. 16. ~ 2013. 8. 22., 2단계 : 2009. 12. 16. ~ 2024. 12. 31.

2) 추진 경위

- 2007. 4. 11. : □□지구 택지개발예정지구 지정
- 2009. 12. 16. : □□지구 택지개발사업 개발계획 승인

나. 이 민원 사업에 편입된 이 민원 원토지 1, 2의 토지분할 현황은 다음과 같다

편입 전				편입 후 (분할)		비고 (소유권)
지번	지목	면적	비고	지번	면적	
○○리 431	답	2,030㎡	이 민원 원토지 1	431	1,932㎡	이 민원 잔여지 1 (신청인 외 1명, 1990.5.30. 상속)
				431-1	3㎡	이 민원 편입 토지 1 (파신청인, 2017. 12. 13.)
				431-2	95㎡	
○○리 산12-9	임야	7,339㎡	이 민원 원토지 2	산12-9	7,101㎡	이 민원 잔여지 2 (신청인, 1976. 7. 13.)
				산12-31	238㎡	이 민원 편입 토지 2 (파신청인, 2017. 12. 4.)

【이 민원 사업 경계 및 이 민원 편입 토지 및 잔여지 현황】



이 민원 사업에 편입된 토지 위치 및 이 민원 잔여지 1, 2

이 민원 편입 토지 1, 2 및 이 민원 잔여지 1, 2와 인근 토지 지적도

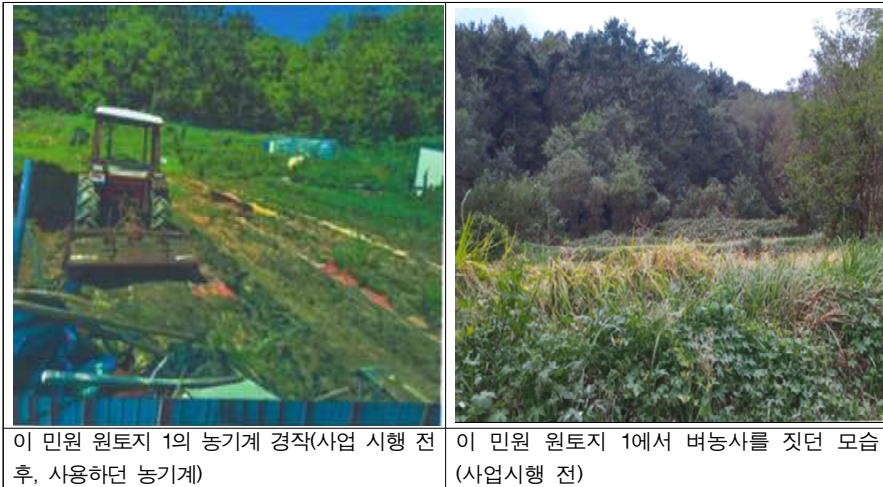
다. 신청인과 피신청인이 제출한 자료 및 위성 사진과 우리 위원회가 2024. 0. 00. 현장조사 등을 통해 확인한 내용은 다음과 같다.

- 1) 이 민원 원토지 1, 2는 ○○고교 서쪽에 위치하여 있고, 이 민원 사업 구역경계는 이 민원 원토지들의 동쪽에 위치하고 있다.

【이 민원 사업 경계 및 이 민원 원토지들 위치 현황】

- 2) 과거 위성 사진 및 신청인이 제출한 사진 등으로 볼 때, 이 민원 사업 전, 이 민원 원토지 1은 벼농사를 하고 있었고, 이 민원 원토지 2는 지목이 임야이나 1972년경에는 경작을 하였던 것으로 보인다.
- 3) 이 민원 원토지 1, 2에는 이 민원 사업 이전부터 ○○고교 인근 도로에서 농기계 등의 통행이 가능한 통행로(이 민원 통행로)가 접하여 있었고, 신청인이 제출한 인근 토지주 등의 사실 확인에 따르면, 이 민원 통행로 중 일부는 사유지(분할 전, 436-5, 436-4)인데 신청인이 이 민원 원토지 1을 경작하기 이전부터 신청인 부친이 1974년경 인근 토지주 등에게 사용 승낙을 받아 농기계 등의 통행이 가능한 통행로를 개설하여 사용하던 관습로(현황도로)였다는 내용이 포함되어 있다.

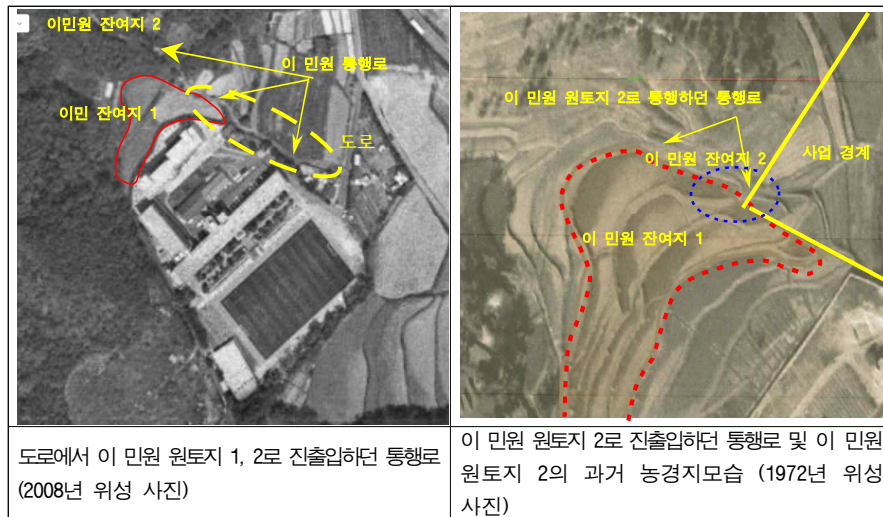
【이 민원 사업 전, 이 민원 원토지 1의 경작 현황】



이 민원 원토지 1의 농기계 경작(사업 시행 전 후, 사용하던 농기계)

이 민원 원토지 1에서 벼농사를 짓던 모습 (사업시행 전)

【이 민원 원토지 1, 2 로 통행하던 이 민원 통행로의 과거 위성 사진】



도로에서 이 민원 원토지 1, 2로 진출입하던 통행로 (2008년 위성 사진)

이 민원 원토지 2로 진출입하던 통행로 및 이 민원 원토지 2의 과거 농경지모습 (1972년 위성 사진)

【신청인이 제출한 사실확인서】

지번	사실 확인자(일시)	내 용
○○리 436-4, 436-5 (원토지)	○○○ (2023. 11. 2)	이 민원 원토지 1 인근의 ○○고등학교가 1974. 0. 0.경 신설될 당시 학교측 관계자 입회하여 학교 경계 주변 및 ○○리 436-4, 436-5(분할 전)에 경운기 등 농기계가 통행할 수 있는 농로 개설에 대해 신청인 부친과 토지 소유자가 합의
"	■■■■(토지 주) (2023. 11. 16.)	신청인에게 ○○리 436-4, 436-5(분할 전) 토지에 트랙터 등 농 기계가 출입할 수 있도록 토지 사용(현황도로)을 승낙함

【이 민원 통행로 일부 사유지 및 소유자 현황】

이 민원 사업 전			이 민원 사업 후 (분할)				비고 (소유권)
지번	지목	면적	지번	면적	지번	면적	
○○리 436-5	전	793㎡	436-5	52㎡	-		(○○○ 외 2, 1987. 3. 5.) (■■■■, 2007. 4. 10.) (○○광역시, 2019. 10. 25.)
			436-45	(741)㎡	436-45	76㎡	(한국토지주택공사, 2017. 12. 26.) (한국토지주택공사, 2023. 4. 5. 분할)
					436-55	(523)㎡	
					436-56	142㎡	
○○리 436-4	답	1,381㎡	436-4	50㎡	-		(■■■■, 2004. 6. 11.) (○○광역시, 2019. 10. 25.)
			436-44	(1,331)㎡	436-44	275㎡	(■■■■, 2004. 6. 11.) (한국토지주택공사, 2018. 1. 5.) (한국토지주택공사, 2023. 4. 5. 분할)
					436-53	(924)㎡	
					436-54	132㎡	

4) 우리 위원회가 2024. 0. 00. 현장을 확인한 결과, 피신청인은 이 민원 잔여지들로 통행할 수 있는 임시통행로(대체도로, 폭 4m)를 개설하였는데 임시통행로 종점부터 이 민원 잔여지 1, 2로 통행이 가능한 상태였고, 종점 부근에는 종전에 사용하던 통행로 (이 민원 통행로)가 아직도 존재하는데 농기계 통행이 가능한 정도(약 2.5m~3m 내외)로 보인다.

【이 민원 통행로 및 이 민원 잔여지들로 접근 가능한 임시통행로 사진】

피신청인이 개설한 임시통행로	이 민원 원토지 1, 2로 통행한 이 민원 통행로(사업 전) 및 임시통행로 종점	이 민원 원토지 1, 2에 접한 이 민원 통행로(사업 전) 및 임시통행로

라. 한편, 피신청인은 이 민원 원토지 1, 2에 접하던 이 민원 통행로가 있었음을 인정하고 이를 반영하기 위해 ○○광역시 및 ○○ ○○군(이하 각 ‘관계기관1, 2’ 라 한다)과 이 민원 통행로의 처리방안을 협의하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

○ 협의 내용

- 2022. 0. 00 : 이 민원 통행로(관습로) 처리 방안 사전 협의(피신청인)
 - 도시계획도로(소로 3-452, 6m)에서 이 민원 잔여지까지 **폭 4m의 통행로(대체도로) 개설 및 연결**
- 2022. 4. 8. : 이 민원 통행로(관습로) 처리 방안 사전 협의 및 회신(관계기관 1, 2)

- (관계기관 1)
사업시행으로 인하여 사업지구 외의 자연녹지지역의 지정목적이 훼손되지 않도록 도시계획시설 결정을 신중히 하여야 함
- (관계기관 2)
도시계획도로 결정은 공공의 목적성, 통과도로의 기능 등 종합적으로 검토되어야 하며, 특정 민원 해결을 위한 결정은 지양
- (관계기관 2)
택지개발지구 연결지역에 **공공성이 결여된 도시계획결정은 지양**되어야 함

- 2022. 5. 10. : 이 민원 통행로(관습로) 처리 방안 사전 협의 결과 알림(피신청인 → 신청인)

- 이 민원 통행로(관습로)를 도시계획도로에 반영하는 것은 어려움

마. 신청인은 피신청인의 회신을 받고, 0000. 0. 00. ○○지방법원에 ‘공사금지가처분’ 신청을 하였는데 법원에서 결정(○○지방법원 0000. 00. 0, 0000■■■■000000 결정)된 주요 내용은 다음과 같다.

○ 신청인 주장

이 민원 사업 이전부터 사용하던 이 민원 통행로에 대해 피신청인은 통행을 방해하여서는 아니되고, 이 민원 통행로에서 시행하는 녹지조성공사를 진행하여서는 아니된다.

○ 판 단

신청인(채권자)이 제출한 자료들만으로 피신청인(채무자)에게 **통행방해금지 및 녹지조성공사금지를 구할** 이 민원 통행로(피보전채권) 및 **보전의 필요성**이 소명되었다고 보기 부족하고 달리 이를 인정할 자료가 없다. 따라서, 신청인의 주장은 이유 없다. (그 이유는) ① 이 민원 통행로로 사용하는 ○○광역시 ○○군 ○○리 431-2 답 95㎡ 중 15㎡(신청인 토지)와 같은 리 436-5 전 52㎡는 지목이 도로가 아닌 답, 전이고, 행정청이 도로로 지정·공고되었음을 인정할 자료가 없는 점, ② 신청인이 제출한 자료만으로는 피신청인이 이 민원 통행로를 도로로 개설하여 통행에 제공하겠다고 약속하였다고 인정하기 어려운 점, ③ 이 민원 통행로 중 같은 리 538 도 3㎡, 같은 리 528 도 47㎡, 같은 리 528-16 도 320㎡는 ○○시 등이 소유자로 이 민원 통행로 토지에 대해 독점적이고 배타적인 사용·수익권을 포기하였다거나 피신청인이 그러한 사정을 알고서 그 소유권을 취득하였다고 보기 부족하고, 달리 이를 소명할 자료가 없는 점, ④ **피신청인이 이 민원 통행로 토지 인근에 대체 통행로를 마련하여 신청인은 농기계나 차량을 통해 이 민원 잔여지(농**

지)로 출입할 수 있을 것으로 보이는 점, ⑤ 피신청인이 녹지조성공사를 계속 진행하여 완공하더라도 신청인이 이 민원 잔여지(농지)에 출입할 수 없다고 볼만한 자료도 없다.

바. 신청인은 위 법원 결정(④항)에 따라 2023. 2. 1. 피신청인에게 ‘도로개설 이행 촉구서’를 제출하였고, 피신청인은 소송 결과에 따라 이 민원 잔여지 1에서 영농행위를 할 수 있도록 폭 2.75m 흙콘크리트 포장 대체도로를 개설하기 위해 관계기관과 협의를 요청하였는데 그 내용은 다음과 같다.

- (관계기관 1)
대체도로 개설 의견에 대한 근거(변호사 자문, 법령해석, 유사사례 분석) 제시하여 허가부서 및 관련 부서와 협의하여야 하며, **대체 통행로 개설이 필요할 경우, 공원 및 녹지 구역변경 등 필요한 절차 이행해야 함**
- (관계기관 2)
관습로는 안전, 이용, 유지관리 등을 고려할 때 공원, 녹지시설로 적합하지 않으므로 **공원, 녹지시설에서 제척하여 별도 시설로 결정하여 추진**하시기 바람

사. 피신청인은 위 관계기관의 의견에 따라 2023. 0. 0. 대체도로 부지를 공공공지로 변경하는 도시계획시설 결정(변경) 방안을 관계기관 1, 2와 협의하였고 최종적으로 폭 1.5m 흙콘크리트 포장 산책로(보행로)를 개설하는 방안을 결정하였는데 그 내용은 다음과 같다.

【이 민원 잔여지 1로 연결되는 산책로(보행로)】

아. 한편, 신청인은 이 민원 사업으로 이 민원 통행로가 단절되자 2019. 10.경 부터 피신청인에게 이 민원 잔여지 1로 농기계 등의 통행이 가능하도록 통행로를 개설해 달라고 민원을 제기하였고, 피신청인은 4회에 걸쳐 신청인에게 회신하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

【피신청인 회신 내용】

회신일자	회신 내용	비고
2016. 5. 19.	이 민원 잔여지 1의 농사를 위해 통행하던 구간은 경관녹지로 구성되어 있어 녹지내 보행 접근이 가능하도록 적극 검토 예정임	이 민원 통행로
2022. 5. 10.	(이 민원 잔여지 1의) 관습로를 도시계획도로로 반영하는 것은 어려움	"
2023. 2. 9.	영농행위를 할 수 있도록 녹지구간 내 폭 2.75m 흙콘트리트 포장으로 대체통행로를 개설 코자 지자체와 협의 중이며, 협의 완료 시 조속히 공사 시행할 예정임	"
2023. 5. 18.	이 민원 건에 대해 폭 1.5m 흙콘크리트 포장의 산책로를 개설하는 방안으로 지자체와 협의되었음을 알려드립니다	"

자. 피신청인은 이 민원과 관련하여 신청인이 이 민원 잔여지들에 대해 매수를 청구하는 경우 자체 심사를 거쳐 취득 여부를 결정한다고 우리 위원회에 회신하였다.

4. 판단

가. 관계법령 등

<별지>와 같다.

나. 판단내용

2이 민원 잔여지 1, 2에 농기계 등의 통행이 가능한 통행로를 개설해 주거나 통행로 개설이 어렵다면 이 민원 잔여지 1, 2를 매수해 달라는 신청에 대해 살펴보면, ① 이

민원 원토지 1은 신청인이 이 민원 사업 이전부터 농기계 등을 이용하여 경작하였고, 위성 사진과 인근 주민 및 토지주의 사실확인 내용 등으로 볼 때 이 민원 사업 이전부터 농기계 등의 통행이 가능한 사실상 현황도로가 있었던 것으로 보이는 점, ② 피신청인은 이 민원 통행로가 이 민원 사업 이전부터 현황도로(관습로)로 사용되었음을 인정하고 이 민원 잔여지 1로 농기계 등이 통행할 수 있는 임시통행로(대체도로)를 개설하여 도시계획도로로 변경하고자 하였으나 관계기관들과 협의 후 도시계획도로 개설이 무산되자 폭 1.5m의 산책로를 개설하겠다고 하는 점, ③ 이 민원과 관련한 법원의 결정(○○지방법원 2022. 00. 0, 0000■■■■000000 결정)도 피신청인이 이 민원 잔여지 1의 인근에 임시통행로를 마련하여 신청인은 농기계나 차량을 통해 이 민원 잔여지 1로 출입할 수 있을 것으로 보인다고 판단한 점, ④ 이 민원 잔여지 2 또한 지목은 임야이나 오래 전에는 경작을 하였던 것으로 보이고, 우리 위원회에서 확인한 바 농기계 등이 통행할 수 있는 정도의 현황도로가 현재까지 이 민원 잔여지 2에 남아 있는 점, ⑤ 피신청인은 이 민원 잔여지들로 도보 접근이 가능한 산책로(보행로)를 개설할 예정이라고 하나, 농기계 등의 접근이 불가할 경우 종전보다 이용현황이 크게 불리할 뿐만 아니라 매매 등 재산권 행사에도 크게 제한을 받을 것으로 예상되는 점, ⑥ 법원은 “종래의 목적”에 대해 당해 잔여지를 사용하는 것이 현저히 곤란한 때라고 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 판결(대법원 2005. 1. 28. 선고 2002두4679 판결)한 점, ⑦ 토지보상법 제79조 제1항은 사업시행자가 공익사업의 시행으로 인하여 사업지구 밖의 토지에 통로 등의 신설이나 그 밖의 공사가 필요할 때에는 그 비용의 전부 또는 일부를 보상하여야 하고, 그 토지에 대한 공사의 비용이 그 토지의 가격보다 큰 경우 사업시행자는 그 토지를 매수할 수 있다고 규정한 점 등을 종합해 볼 때, 피신청인은 이 민원 잔여지1, 2로 농기계 등 통행이 가능한 종전 규모 이상의 통행로를 개설해 주거나 이 민원 잔여지1, 2를 매수하는 것이 타당하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 이 민원 잔여지1, 2로 농기계 등의 통행이 가능하도록 종전 규모 이상의 통행로를 개설해 주거나 이 민원 잔여지 1, 2를 매수해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 피신청인에게 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.

<별 지> 관계 법령 등

1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 (이하 ‘토지보상법’ 이라 한다)

제73조(잔여지의 손실과 공사비 보상)

- ① 사업시행자는 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부가 취득되거나 사용됨으로 인하여 잔여지의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있을 때 또는 잔여지에 통로·도랑·담장 등의 신설이나 그 밖의 공사가 필요할 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실이나 공사의 비용을 보상하여야 한다. 다만, 잔여지의 가격 감소분과 잔여지에 대한 공사의 비용을 합한 금액이 잔여지의 가격보다 큰 경우에는 사업시행자는 그 잔여지를 매수할 수 있다.

제74조(잔여지 등의 매수 및 수용 청구)

- ① 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부가 협의에 의하여 매수되거나 수용

됨으로 인하여 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 해당 토지소유자는 사업시행자에게 잔여지를 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며, 사업인정 이후에는 관할 토지수용위원회에 수용을 청구할 수 있다. 이 경우 수용의 청구는 매수에 관한 협의가 성립되지 아니한 경우에만 할 수 있으며, 사업완료일까지 하여야 한다.

제79조(그 밖의 토지에 관한 비용보상 등)

- ① 사업시행자는 공익사업의 시행으로 인하여 취득하거나 사용하는 토지(잔여지를 포함한다) 외의 토지에 통로·도랑·담장 등의 신설이나 그 밖의 공사가 필요할 때에는 그 비용의 전부 또는 일부를 보상하여야 한다. 다만, 그 토지에 대한 공사의 비용이 그 토지의 가격보다 큰 경우에는 사업시행자는 그 토지를 매수할 수 있다.
- ② 공익사업이 시행되는 지역 밖에 있는 토지 등이 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 시행령」

제39조(잔여지의 판단)

- ① 법 제74조제1항에 따라 잔여지가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 토지소유자는 사업시행자 또는 관할 토지수용위원회에 잔여지를 매수하거나 수용하여 줄 것을 청구할 수 있다.
 1. 대지로서 면적이 너무 작거나 부정형(不定形) 등의 사유로 건축물을 건축할 수 없거나 건축물의 건축이 현저히 곤란한 경우
 2. 농지로서 농기계의 진입과 회전이 곤란할 정도로 폭이 좁고 길게 남거나 부정형

등의 사유로 영농이 현저히 곤란한 경우

3. 공익사업의 시행으로 교통이 두절되어 사용이나 경작이 불가능하게 된 경우
 4. 제1호부터 제3호까지에서 규정한 사항과 유사한 정도로 **잔여지를 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란하다고 인정되는 경우**
- ② 잔여지가 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는지를 판단할 때에는 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

1. 잔여지의 위치·형상·이용상황 및 용도지역
2. 공익사업 편입토지의 면적 및 잔여지의 면적

3. 「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 공익사업시행지구에 편입되는 것으로 보아 보상하여야 한다. 다만, 그 보상비가 도로 또는 도선시설의 설치비용을 초과하는 경우에는 도로 또는 도선시설을 설치함으로써 보상에 갈음할 수 있다.

3. 대법원 2005. 1. 28. 선고 2002두4679 판결

종래의 목적이라 함은 수용재결 당시에 당해 잔여지가 현실적으로 사용되고 있는 구체적인 용도를 의미하고, 사용하는 것이 현저히 곤란한 때라고 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.