

의 결



국 민 권 익 위 원 회

제 3 소 위 원 회

의 결

의안번호 제2023-3소위01-도01호
민원표시 2AA-2207-0416855 주유소용지 매매계약 해제
신 청 인 A
피신청인 한국토지주택공사
의 결 일 2023. 1. .

주 문

피신청인에게 ○○○○○○○지구내 대구 달성군(이하 생략) 주유소용지 5,058.6㎡ 에 대한 매매계약을 해제하고, 분양대금 5,343,170,090원을 반환할 것을 의견표명 한다.

이 유

1. 신청 취지

신청인은 대구 ○○○○○○○지구(이하 '이 민원 지구'라 한다) 내 대구 달성군(이하 생략) 주유소용지 5,058.6㎡(이하 '이 민원 토지'라 한다)를 분양받은 소유자로, 이 민원 지구 조성사업(이하 '이 민원 사업'이라 한다) 시행자인 피신청인이 주유소용지인 이 민원 토지를 분양하면서, "차량출입구에 대한 별도의 지침이 없는 대지로의 차량 출입구 위치는 임의로 정할 수 있다. 다만 도로 모퉁이에서 10미터 이내에는 두지 아니한다."

라고 하여, 0000. 00. 00. 피신청인과 분양계약을 체결하고 0000. 00. 00.까지 분양대금을 납부하였는데, 피신청인과 이 민원 지구 관리청인 대구경북경제자유구역청장(이하 '관계기관1'이라 한다)은 진출입로 설치가 가능하다고 하나, 이 민원 토지 서측에 접한 국도5호선(이하 '이 민원 국도'라 한다) 관리청인 대구국토관리사무소장(이하 '관계기관2'라 한다)은 도로연결허가 사전심사 신청에 대하여, 도로연결허가가 불가하다고 하여, 이 민원 토지에 주유소신축이 불가하고, 주유소 신축이 불가하다면, 이 민원 토지를 지정 용도대로 사용할 수 없으니, 매매계약을 해제하고 분양대금을 반환해 달라.

2. 피신청인 등의 주장

가. 피신청인(한국토지주택공사)

이 민원 토지는 교통영향평가 초안에서 심의까지 차량 진출입 불허구간 지정에 대하여 국토교통부가 다른 특별한 의견이 없었고 이 민원 국도 부가차로(3차로)에 접한 감속차로(4차로)는 지구단위계획구역 내에 포함되므로 '연결허가금지' 구간에 해당하지 않아, 관계기관2는 도로연결을 허가하여야 하며, 따라서, 이 민원 토지로의 진출입을 위한 이 민원 도로로의 접속이 가능하고 토지를 지정용도대로 사용이 가능하므로 신청인의 계약해제 요청은 수용하기 어렵다.

나. 관계기관1(대구경북경제자유구역청장)

해당구간은 부산지방국토관리청장(이하 '부산국토청장'이라 한다)과 이 민원 국도 접속관련 협의절차를 거쳐 시행되었으며, 교통영향평가를 반영한 지구단위계획상 진출입불허구간이 설정되어 있지 않았으므로, 이 민원 토지는 진출입불허구간에 해당되지 않아 진출입구 설치에 제한이 없다.

다. 관계기관2(대구국토관리사무소장)

이 민원 토지는 교차로구간(감속차로)에 위치해 있어 「도로와 다른 시설의 연결

에 관한 규칙」(이하 ‘도로연결규칙’이라 한다)제6조 연결허가의 금지구간에 해당
되어 교통안전 확보 측면에서 도로점용(연결)허가는 불가하다.

3. 사실 관계

가. 이 민원 사업은 피신청인이 시행한 일반산업단지 조성사업(1단계)으로 0000. 00.
00.사업지정되었고, 0000. 00. 00. 사업완료하였으며 주요 사업개요는 다음과 같다.

- 사업명 : 대구○○○○○○○○ 일반산업단지 개발사업(경제자유구역) 1단계
- 위 치 : 대구 (이하생략) 일원
- 면 적 : 5,972천㎡
- 기 간 : 2006년 - 2013년

나. 이 민원 토지는 이 민원 지구 내 조성용지로서 피신청인은 0000. 00. 00. 매각공고
하여 0000. 00. 00. 신청인에게 매각되었고, 신청인은 0000. 00. 00. 잔금을 납부하
고 소유권이전등기를 완료하였다. 이 민원 토지 분양현황은 다음과 같다.

- 지 번 : 대구 달성군(이하 생략)
- 면 적 : 5,058.6㎡
- 지정용도 : 주유소용지
- 매각금액 : 5,835,000,000원(선납할인 후 실납부액 5,343,170,090원)
- 계약체결일 : 2015. 3. 17.
- 잔금납부일 : 2020. 3. 17.

다. 한편. 이 민원 토지 분양공고문(2015. 2. 25.)에 따르면, “차량출입구에 대한 별
도의 지침이 없는 대지로의 차량 출입구 위치는 임의로 정할 수 있다. 다만 도

로 모퉁이에서 10미터 이내에는 두지 아니한다.”고 적시되어 있었고, 이 민원 토지의 위치현황을 안내하는 팜플렛에도 같은 내용을 포함하고 있었던 것으로 확인되며, 이 민원 토지 공급공고문 및 팜플렛 안내 내용은 아래와 같다.

공급공고문 발췌('15.02.25.)

. 차량출입구

- 차량출입구에 대한 별도의 지침이 없는 대지로의 차량 출입구 위치는 임의로 정할 수 있다. 다만 도로 모퉁이에서 10미터이내에는 두지 아니한다.
- 면적 1,000제곱미터 이하의 대지에서는 차량출입허용구간 1개소마다 1개의 차량출입구만을 허용한다.
- 차량 및 보행자를 위한 출입구 외에 1개 이상의 보행자 출입구를 권장하며 주 출입구는 그 중 통행이 많은 곳으로 한다.
- 위의 규정에 의하여 학교시설(초,중,고등학교)에 설치되는 보행자 출입구는 학생들의 접근방향을 고려하여 설치하되, 연결녹지, 보행자전용도로 또는 공원에 면한 학교의 경우에는 그와 연결되게 권장한다.

공급공고시('15.02.25.) 팜플렛

(그림 생략)

라. 이후 신청인은 2021. 11월경 이 민원 토지에 주유소를 신축하고자, 설계용역 및 인.허가 절차 등을 알아보던 중, 이 민원 토지에 주유소를 신축하려면, 이 민원 국도에서 진출입해야 하므로, 도로연결허가를 득해야 하는데, 관계기관2가 이 민원 국도에서 이 민원 토지로의 도로연결허가가 불가하다고 하였고, 이에 신청인은 2022. 2. 21. 이 민원 지구 허가권자인 관계기관1에게 이 민원 토지는 차량의 진출입이 불가하여 주유소를 신축할 수 없으니, 다른 용도로 이용할 수 있도록

토지이용 변경을 요청하였는데, 관계기관1은 같은 달 28. 신청인에게 ‘이 민원 지구 지구단위계획은 개발사업 인.허가시 지구 전체에 대한 토지이용계획을 관계 기관 협의 및 각종 심의를 거쳐 수립한 종합계획으로서 개별토지에 대한 토지이용계획 변경은 어렵다’고 하면서, ‘해당 구간은 이 민원 국도 접속관련 협의절차를 거쳐 시행되었으며, 교통영향평가를 반영한 지구단위계획상 진출입불허구간이 설정되어 있지 않으므로 이 민원 토지는 진출입구 설치에 따른 제한이 없다’고 회신(지구개발과-235)하였고, 이에 신청인은 같은 해 00. 00. 다시 관계기관2에게 도로연결허가 관련 사전심사를 신청하였는데, 관계기관2는 같은 달 00. 신청인에게 도로연결허가가 불가하다고 회신(도로안전운영과-1800)하였다. 이 민원 발생 경위는 아래와 같다.

- 2021. 11. : 주유소 설계용역 의뢰(신청인 → 설계용역회사)
- 2022. 2. 21. : ○○○○○○지구 토지이용 변경 요청(신청인 → 관계기관1)
- 2022. 2. 28. : 민원회신 (관계기관1 → 신청인)

개별토지에 대한 토지이용계획 변경은 어려우며 이 민원 토지는 진출입불허구간에 해당되지 않아 진출입구 설치에 제한이 없다.

- 2022. 4. 7. : 도로점용(연결)허가 사전심사 청구 (신청인 → 관계기관2)
- 2022. 4. 12. : 도로점용(연결) 관련 사전심사 관련 회신 (관계기관2 → 신청인)

도로연결규칙 제6조 제3호 별표4에 따른 연결허가 금지구역(교차로, 감속차로)에 해당하므로 도로연결허가 불가

마. 이에 신청인은 피신청인과 관계기관1에게 민원을 제기하여, 0000. 00. 00. 및 같은 해 00. 00. 등 2회에 걸쳐 피신청인과 관계기관1, 2와 함께 이 민원 토지에 대한 도로연결허가와 관련하여 협의하였는데, 피신청인과 관계기관1이 이 민원 토지는 인접한 도로에서 진출입이 가능하다는 의견에도 불구하고, 관계기관2는 ‘해당 구간이 교차로구간의 감속차로에 해당하므로 도로연결규칙에 따라 연결허가가 불가

하며, 진출입시 별도의 진입로를 개설하라.’고 하면서 이 민원 토지에서 도로연결 허가는 불가하다고 하였으며, 피신청인 및 관계기관1, 2의 의견 주요 요지는 아래와 같다.

〈피신청인, 관계기관1 의견 요지〉

이 민원 사업 이전에도 이 민원 토지에서 기존 주유소가 운영 중이었으며 기존 주유소는 본선 2차로, 가변차선 1차로에 접하여 있었고 전면도로인 이 민원 국도로 진출입하였는 바, 피신청인은 기존의 용도와 동일하게 주유소를 계획하였으므로 기존 주유소의 권원(동일용도)을 감안하여 도로점용을 허가하여야 하며, 또한, 이 민원 사업 교통영향평가(이하 ‘교평’이라 한다)시 초안 검토의견(2회), 본안 검토의견(1회) 등 국토교통부(부산국토청장) 의견을 성실히 반영한 이후에 국토교통부 중앙심의를 거쳐 교통종합개선안이 수립되었고, 주유소부지 위치는 교평 초안에서 심의까지 동일하며, 교평 진행중에 차량 진출입 불허구간 지정에 대한 국토교통부의 별도 의견은 없어 주유소용지를 공급하였으므로 이 민원 토지에서 이 민원 국도로의 도로연결허가 및 진출입이 가능하다.

〈관계기관2 의견 요지〉

기존 주유소의 진출입로를 이용하려면 이 민원 지구 개발시 그대로 유지하여야 권원확보가 가능하나, 이 민원 토지는 위치, 도로여건 등의 변동이 생겨 기존 주유소의 권원 인정이 어렵고, 이 민원 토지를 이 민원 국도에 연결하고자 하면 도로법 제52조 및 제61조에 의거 관계기관2에 도로연결허가를 득하여야 하며, 연결허가는 관련 규정인 도로연결규칙에 적합하여야 하나 이 민원 토지는 평면 교차로에 위치해 있어 도로연결규칙 제6조에 의거 연결허가 금지구간에 해당하여 도로연결허가는 불가하다.

바. 이 민원 토지(5,058.6㎡)는 폭 50m, 길이 100m정도의 장방형(남북방향)의 토지로

이 민원 국도 동측에 위치하며, 이 민원 토지는 이 민원 사업 시행 전에도 주유소가 있던 위치로, 당시에는 직선구간인 이 민원 국도와 접해 있었는데, 이 민원 사업으로 3지교차로 구간이 조성되어, 이 민원 토지 서측에는 이 민원 국도가, 북측에는 이 민원 사업으로 개설된 도로(대로2-121호선 폭 30m)와 접하고 있으며, 이 민원 국도와 이 민원 토지 사이에는 이 민원 사업으로 개설된 도로(폭 6m, 길이 90m 정도, 4차로)가 끼어 있다.

사. 한편, 이 민원 지구의 지구단위계획 제1편, 제1장, 제4조(지침적용의 기본원칙)에 따르면, ‘지침이 규정한 내용이 법, 시행령, 시행규칙 등 관련 법령의 내용과 서로 다를 경우에는 그 규제내용이 강화된 것을 따른다’고 하고 있고, 이 민원 사업 토지 분양공고문(2015. 2. 15.) 11. 기타 유의사항 가. 제2항에 따르면, ‘매수인은 토지 사용시 지구단위계획, 지구계획 등 각종 인허가 내용 및 승인조건 등 관계기관과의 협의를 준수하여야 하고, 지구단위계획에 언급되지 않은 사항은 관련 법령을 준수하며, 관련 규제가 상이한 경우에는 강화된 법규 내용을 따라야 한다’고 하고 있다.

4. 판단

가. 관련 법령 등

1) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」

제7조(일반산업단지의 지정) ① 일반산업단지는 시·도지사 또는 대도시시장에 지정한다. 다만, 대통령령으로 정하는 면적 미만의 산업단지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 지정할 수 있다.

② 제1항에 따른 일반산업단지의 지정권자(이하 “일반산업단지 지정권자”라 한다)는 일반산업단지를 지정하려면 산업단지개발계획을 수립하여 관할 시장·군수 또는 구청장의 의견을 듣고 국토교통부장관을 비롯한 관계 행정기관의 장(대상

지역에 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제2조제1호가목의 바다·바닷가가 포함된 경우에는 해양수산부장관을 포함한다)과 협의하여야 한다. 산업단지개발계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

③ 이하생략

2) 「산업입지 및 개발에 관한 법률 시행령」

제9조(산업단지지정 또는 개발계획의 고시등) ①국토교통부장관, 시·도지사 또는 시장·군수·자치구의 구청장(이하 “산업단지지정권자”라 한다)은 법 제7조의4제1항에 따라 산업단지를 지정하거나 지정변경한 경우에는 다음 각 호의 사항(변경의 경우에는 그 변경된 사항에 한한다)을 고시하여야 한다. 다만, 제3호 및 제8호의 사항은 산업단지의 지정시 확정되지 아니한 경우에는 그 내용이 확정된 후에 이를 고시할 수 있다.

1. 산업단지의 명칭·위치 및 면적

2. 산업단지의 지정목적

3. 산업단지개발사업의 시행자

4. 산업단지의 개발기간 및 방법

5. 주요 유치업종

5의2. 유치업종의 배치계획 또는 유치업종별 공급면적

6. 토지이용계획 및 주요기반시설계획

7. 산업단지의 개발을 위한 주요시설지원계획

8. 수용·사용할 토지·건축물 기타 물건이나 권리가 있는 경우 그 세목과 그 소유자 및 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제2조제5호의 규정에 의한 관계인의 성명·주소

10. 관련도서의 열람방법

② 이하생략

3) 「도로법」

제52조(도로와 다른 시설의 연결) ① 도로관리청이 아닌 자는 고속국도, 자동차전용도로, 그 밖에 대통령령으로 정하는 도로에 다른 도로나 통로, 그 밖의 시설을

연결시키려는 경우에는 미리 도로관리청의 허가를 받아야 하며, 허가받은 사항을 변경하려는 경우에도 또한 같다. 이 경우 고속국도나 자동차전용도로에는 도로, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제60조제1항 각 호에 따른 개발행위로 설치하는 시설 또는 해당 시설을 연결하는 통로 외에는 연결시키지 못한다.

② 이하생략

4) 「도로와 다른 시설의 연결에 관한 규칙」

제4조(연결허가의 신청 등) ① 법 제52조제1항에 따라 일반국도에 다른 시설을 연결하려면 별지 제1호서식의 도로와 다른 시설의 연결허가신청서를 도로관리청(이하 “관리청”이라 한다)에 제출하여야 한다.

② 이하생략

제4조의2(연결허가 사전확인 요청) ① 법 제52조제1항에 따라 일반국도에 다른 시설을 연결하려는 자는 제4조제1항에 따른 연결허가를 신청하기 전에 연결을 신청하려는 도로의 구간이 제6조에 따른 연결허가금지구간에 해당하는지에 대하여 관리청에 사전확인을 요청할 수 있다.

② 이하생략

5) 도로와 다른 시설의 연결에 관한 규칙 [별표 4]

교차로 연결 금지구간 산정 기준(연결허가규칙 제6조 제3호 관련)

1. 생략

2. 변속차로가 설치되었거나 설치예정인 평면교차로의 연결 금지구간의 산정 기준은 다음 각 목과 같다.

가. 연결 금지구간은 본선 또는 교차도로에서 교차로로 진입하는 감속차로 테이퍼의 시작점부터 교차로를 지나 교차도로 또는 본선에 진입하는 가속차로 테이퍼의 종점까지의 범위와 제한거리로 한다.

나.-라. 생략

<예시도> 변속차로가 설치되었거나 설치예정인 평면교차로의 연결 금지구간

(그림 생략)

6) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」

제11조(인가·허가 등의 의제) ① 개발사업시행자가 제9조에 따라 실시계획의 승인 또는 변경승인을 받은 경우에는 다음 각 호의 허가·인가·지정·승인·협의 및 신고 등(이하 “허가등”이라 한다)을 받은 것으로 보며, 제10조에 따라 실시계획의 승인이 고시된 때에는 다음 각 호의 관계 법률에 따른 허가등의 고시 또는 공고가 있는 것으로 본다.

1.-14. 생략

15. 「도로법」 제36조에 따른 도로관리청이 아닌 자에 대한 도로공사 시행의 허가, 같은 법 제61조에 따른 도로의 점용 허가 및 같은 법 제107조에 따른 도로관리청과의 협의 또는 승인

7) 「민법」

제575조(제한물권있는 경우와 매도인의 담보책임) ① 매매의 목적물이 지상권, 지역권, 전세권, 질권 또는 유치권의 목적이 된 경우에 매수인이 이를 알지 못한 때에는 이로 인하여 계약의 목적을 달성할 수 없는 경우에 한하여 매수인은 계약을 해제할 수 있다. 기타의 경우에는 손해배상만을 청구할 수 있다.

② 이하생략

제580조(매도인의 하자담보책임) ①매매의 목적물에 하자가 있는 때에는 제575조

제1항의 규정을 준용한다. 그러나 매수인이 하자있는 것을 알았거나 과실로 인하여 이를 알지 못한 때에는 그러하지 아니하다.

② 이하생략

8) 「약관의 규제에 관한 법률」

제6조(일반원칙) ① 신의성실의 원칙을 위반하여 공정성을 잃은 약관 조항은 무효이다.

② 약관의 내용 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 내용을 정하고 있는 조항은 공정성을 잃은 것으로 추정된다.

1. 고객에게 부당하게 불리한 조항
2. 고객이 계약의 거래형태 등 관련된 모든 사정에 비추어 예상하기 어려운 조항
3. 계약의 목적을 달성할 수 없을 정도로 계약에 따르는 본질적 권리를 제한하는 조항

나. 판단내용

이 민원 토지는 관계기관2가 도로연결허가를 불허하여 주유소신축이 불가하고, 이로 인해 주유소용지로 이용이 불가하니, 분양계약을 해제하고, 분양대금을 반환해 달라는 신청에 대하여 살펴보면, ① 이 민원 토지는 주유소용지로 이용용도가 지정되어 있어 주유소용지로 이용하기 위해서는 이 민원 국도로 진출입이 가능해야하나, 관계기관2가 도로연결허가가 불가하다고 일관되게 회신한 점, ② 도로연결허가가 불가한 경우, 신청인은 이 민원 토지를 지정용도대로 사용할 수 없는데 토지분양대금을 감안하면, 이 민원 토지를 주유소용지로 이용하지 못할 경우 신청인의 재산상의 손해가 지나치게 큰 점, ③ 피신청인은 이 민원 사업을 시행하면서, 이미 토지이용계획에 관하여 국토교통부와 협의하였고, 이 민원 토지를 주유소용지로 지정하는데 대해 별도의견을 제시한 바 없어, 이 민원 국도에서 이 민원 토지로의 진출

입이 가능하다고 주장하나, 도로연결허가는 도로관리청이 허가 여부를 결정하는 것으로 피신청인이 결정권한이 없는 점, ④ 피신청인은 이 민원 토지를 분양하면서 주유소 신축이 가능할 것으로 신뢰할 수 있는 공고문 및 홍보물을 제공하였으나 현재는 공고한 내용대로 이용이 불가능한 상태가 되어, 이 민원 토지의 본질적 이용이 제한된 상태가 되었고, 이로 인해 신청인의 권리가 침해되는 결과에 이르게 된 점 등을 종합해 볼 때, 피신청인은 이 민원 토지에 대한 매매계약을 해제하고, 분양대금을 반환하는 것이 타당하다고 판단된다.

5. 결론

그러므로 이 민원 토지의 매매계약을 해제하고 분양대금을 반환해 달라는 신청인의 주장은 상당한 이유가 있다고 인정되므로 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제46조 제2항에 따라 의견을 표명하기로 하여 주문과 같이 의결한다.