

# 울산광역시 시민신문고 위원회 의 결

민원표시 2021-고-○○○○ 도로사용 토지 매수 보상  
신청인 ○○○  
울산 ○구 ○○길 ○○, ○○○호(○동)

피신청인 울산광역시 ○구청장(건설과장)

주 문 1. 피신청인은 신청외 △△△ 소유의 울산 ○구 ○동 ○○-○○ 답 214㎡  
중 도시계획시설(소로3-136호)로 결정되었다가 2020. 7. 1. 실효된 121㎡  
에 대하여 매수보상할 것을 시정권고한다.  
2. 신청인의 나머지 신청을 기각한다.

신청취지 주문 1과 같은 신청 및 주문 1 기재 토지를 도시계획시설(소로3-136호)로  
재결정하라는 신청

이 유 별지와 같다.

의 결 일 2021. 5. 24.

<별 지>

이 유

## 1. 신청취지 및 이유

신청의 △△△ 소유의 울산 ○구 ○동 ○○-○○ 답 214㎡ 중 121㎡(이하 ‘이 민원 토지’라 한다)는 당초 도시계획시설(소로3-136호)(이하 ‘이 민원 도시계획도로’라 한다)로 결정되었으나 2020. 7. 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 ‘국토계획법’이라 한다) 제48조 소정의 장기미집행 도시계획시설 실효 규정에 따라 이 민원 도시계획도로결정이 해제되자 위 △△△(이하 ‘이 민원 토지 소유자’라 한다)은 이 민원 토지 경계 부분에 쇠말뚝을 박는 등의 방법으로 통행을 방해하여 신청인을 비롯한 인근 주민들이 큰 불편을 겪고 있으니, 이 민원 토지를 이 민원 도시계획도로로 재결정하거나 피신청인이 이 민원 토지를 매수하여 달라.

## 2. 피신청인의 주장

가. 국토계획법 제48조는 헌법재판소의 장기 미집행 도시계획시설에 대한 헌법불합치 결정 이후, 도시계획시설 결정에 따른 행위제한으로 장기간 묶여 있는 사유 재산권을 보호하기 위해 마련된 규정이므로 이 민원 토지를 도시계획시설로 재지정하는 것은 해당 규정의 목적에 부합하지 않는다.

나. 국토교통부 도시·군 계획시설결정 실효대비 업무처리요령에 따르면 도시·군 계획시설(예정도로)에 따라 건축허가 되었으나 효력이 상실되면서 토지소유자의 통행로 차단 등으로 다툼이 있는 경우, 피허가자는 민사상 주위토지통행권 확인소송 청구 및 형사상 일반교통방해죄 위반에 따른 고발 등을 통해 통행로를 확보할 수 있는 방안을 강구할 수 있다.

다. 피신청인이 이 민원 토지를 매수하는 것은 이 민원 토지가 도시계획시설로 재차 결정이 되었을 때 관련법령 등의 근거 규정을 통하여 검토 할 수 있을 뿐, 예산 집행의 효율성이나 피신청인의 관할구역에 있는 다른 도시계획시설 해제구역과의 형평성을 고려했을 때 적절하지 않다.

### 3. 사실관계

가. 이 민원 토지는 이 민원 토지 소유자가 ▽ ▽ ▽ ▽. ▽. ▽. 매매를 원인으로 소유권을 취득하였으며, 이 민원 토지가 포함된 도시계획도로는 폭 6m, 연장 66m로 ▽ ▽ ▽. ▽. ▽. 최초 결정되었는데, 헌법재판소의 장기 미집행 도시계획시설에 대한 헌법불합치 결정(헌재 1999. 10. 21. 97헌바26 결정)으로 인해 일부 미개설 구간은 헌법재판소의 위 결정 이후 개정된 국토계획법 제48조에 따라 2020. 7. 1.자로 도시계획시설 결정이 실효되었다.

나. 이 민원 토지 소유자는 위 도시계획시설 결정 실효 이후 신청인에게 이 민원 토지를 매수할 것을 요청하였으나, 신청인이 이를 거절하자 ▽ ▽ ▽. ▽. ▽.경 이 민원 토지 경계에 쇠말뚝을 박아 인근의 차량 통행을 제한하고 있다.

다. 토지대장 및 등기부등본에 따르면, 이 민원 도시계획도로에 편입된 울산 ○구 ○동 ○○○-○ 답 263㎡에 대하여 피신청인은 2011. 3. 21. 공유지분(1/6)을 소유한 신청의 □□□을 제외한 나머지 공유자(2/6, 1/2)들로부터 공공용지의 협의취득을 원인으로 소유권을 취득하였으나, 이 민원 토지의 소유자에게는 이 민원 토지를 매수하기 위한 협의요청을 하지 아니하였다. 한편, 신청인 소유의 울산 ○구 ○동 ○○-○(○○길 ○-○) 단독(다가구)주택(1층 25.82㎡, 2층 112.04㎡, 3층 112.04㎡, 4층 112.19㎡)은 2010. 8. 19. 소유권보존등기가 경료되었다.

라. 신청인은 2021. 2. 8.경 피신청인에게 이 민원 토지 소유자가 위 나.에서 나타난 것과 같은 방식으로 소유권을 행사할 것을 우려하여, 이 문제의 조속한 해결을 촉구하는 내용을 담아 신청인을 포함한 인근 주민 130여 명의 연명부를 제출한 사실이 있다.

#### 4. 관계법령

##### 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

- 제1조(목적) 이 법은 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.
- 제48조(도시·군계획시설결정의 실효 등) ① 도시·군계획시설결정이 고시된 도시·군계획시설에 대하여 그 고시일부터 20년이 지날 때까지 그 시설의 설치에 관한 도시·군계획시설사업이 시행되지 아니하는 경우 그 도시·군계획시설결정은 그 고시일부터 20년이 되는 날의 다음날에 그 효력을 잃는다.  
② 시·도지사 또는 대도시 시장은 제1항에 따라 도시·군계획시설결정이 효력을 잃으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 지체 없이 그 사실을 고시하여야 한다.
- 제95조(토지 등의 수용 및 사용) ① 도시·군계획시설사업의 시행자는 도시·군계획시설사업에 필요한 다음 각 호의 물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있다.  
1. 토지·건축물 또는 그 토지에 정착된 물건
- 제96조(「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」의 준용) ① 제95조에 따른 수용 및 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용한다.

나. 「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.

## 5. 판 단

가. 국토계획법은 본래 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하고(제1조), 이를 위해 도시·군계획시설사업에 필요한 물건 또는 권리를 수용하거나 사용할 수 있도록 되어 있다.

나. 먼저 이 민원 토지를 재차 도시계획시설로 지정하는 부분에 대하여 판단해보건대 피신청인이 주장하는 바와 같이 도시계획시설 결정에 따른 행위제한으로 장기간에 걸쳐 침해된 사유 재산권을 보호하기 위해 마련된 규정임을 고려할 때 이 민원 토지를 이 민원 도시계획시설로 다시 결정하는 것은 적절하지 않다고 보인다.

다. 그리고 피신청인은, 이 민원 토지를 매수하는 것은 이 민원 토지가 도시계획시설로 재차 결정이 되었을 때 관련법령 등의 근거 규정을 통하여 검토 할 수 있을 뿐 이미 이 민원 도시계획도로 결정이 해제된 현시점에서는 적절하지 아니하다고 주장하나, 위 사실관계에서 보는 바와 같이 이 민원 토지는 ○○○○. ○. ○. 이 민원 도시계획도로로 결정된 후 피신청인은 이 민원 도시계획도로에 편입된 울산 ○ 구 ○동 ○○○-○ 답 263㎡에 대해서는 신청외 ○○○의 공유지분(1/6)을 제외한 나머지 공유지분(2/6, 1/2)에 대하여 협의취득을 하였으나, 이 민원 토지에 대해서는 협의요청조차 하지 아니한 것은 그 당시 신청인 소유의 주택에 대한 사용승인(○○○○. ○. ○.) 이전부터 이 민원 토지는 콘크리트로 포장되어 이미 도로로

사용되고 있었기 때문에 구태여 이 민원 토지를 협의취득하지 않아도 된다고 판단했기 때문인 것으로 추정된다(피신청인은 ○구 ◎◎동 ○○○-○ 도로 25㎡에 대해서도 동일한 판단을 한 바 있다). 그러나 이 민원 도시계획도로는 같은 동 ○○○-○ 답 263㎡만으로는 도로로서의 기능을 제대로 발휘할 수 없음을 피신청인은 아주 용이하게 인지할 수 있었을 것이고, 또한 이 민원 토지가 향후 장기미집행 도시계획시설 해제대상이 된다는 사정을 잘 알면서도 이를 보상(즉, 협의취득)하지 아니한 것은 명백히 부당하다고 할 것이다. 더욱이 국토계획법이나 「도로법」 등에서 보는 바와 같이 도로는 도시기능 및 활동과 안전을 위해 기본적으로 갖추어야 할 필수기반시설로서, 다른 기반시설보다 공익성이 매우 높기 때문에 도로를 설치한다든지 또는 그에 대한 관리를 민간에 맡기지 아니하고 지방자치단체에서 직접 행하도록 의무화하고 있고, 나아가 이 민원 토지의 소유자가 쇠말뚝을 박는 방법으로 재산권을 행사함으로써 인해 이 민원 토지를 장기간 도로로 이용해오던 130여 명의 인근 주민들이 겪고 있는 불편은 지극히 심대하여 피신청인 관내의 다른 도시계획시설 해제구역과 동일하게 볼 수 없다는 점 등을 보태어 보면, 피신청인은 이 민원 토지 소유자로부터 이 민원 토지를 즉시 매수하여야 할 것이다.

## 6. 결 론

그러므로 이 민원 토지에 대한 매수를 구하는 신청인의 신청은 이유 있으므로 「울산광역시 시민신문고위원회의 구성 및 운영에 관한 조례」 제4조 제1항에 따라 시정권고하기로 하고, 나머지 신청은 이유 없으므로 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 의결한다.