

울 산 광 역 시 시 민 신 문 고 위 원 회

의 결

민원표시 2021-고-○○○○○ 도로사용 토지보상

신 청 인 ○○○○
울산 ○구 ○○동 ▽ ▽ ▽

피신청인 울산광역시 ○구청장(건설과장)

주 문 1. 피신청인은 소로2-97에 편입된 신청인 소유의 울산 ○구 ○○동
▽ ▽ ▽ - ▽ ▽ 도로 25㎡에 대하여 매수보상할 것을 시정권고한다.
2. 신청인의 나머지 신청을 기각한다.

신청취지 주문 1과 같은 신청 및 같은 동 ▽ ▽ ▽ - ▽ 도로 127㎡, 같은 동 ▽ ▽ ▽ - ▽
도로 78㎡에 대하여 매수보상 하라는 신청

이 유 별지와 같다.

의 결 일 2021. 5. 10.

<별 지>

이 유

1. 신청취지 및 이유

신청인 소유의 울산 ○구 ○○동 ▽ ▽ ▽ - ▽ ▽ 도로 25㎡(이하 ‘이 민원 토지 1’ 이라 한다)가 피신청인이 유지·관리하고 있는 도시계획도로로 사용되고 있어 이 민원 토지 1에 대한 매수보상을 요구하였으나, 이 민원 토지 1의 지목이 도로라는 이유로 매수보상을 하지 아니하는 것은 부당하니 이 민원 토지 1에 대한 매수보상을 할 것과, 아울러 같은 동 ▽ ▽ ▽ - ▽ ▽ 도로 127㎡(이하 ‘이 민원 토지 2’ 라 한다) 및 같은 동 ▽ ▽ ▽ - ▽ ▽ 도로 78㎡(이하 ‘이 민원 토지 3’ 이라 한다)에 대하여도 신청인의 동의 없이 아스팔트 포장 및 배수로 공사를 시행하여 도로로 사용하고 있으니, 이 민원 토지 2 및 3에 대하여도 매수보상하여 달라.

2. 피신청인의 주장

가. 이 민원 토지 1은 신청인이 소유한 토지의 편익을 위해 스스로 ▽ ▽. ▽. ▽. 지목을 변경(전→도로)한 것으로, ▽ ▽. ▽. ▽. 도시계획도로(소로2-97호) (이하 ‘이 민원 도로’ 라 한다)에 편입되어 ▽ ▽. ▽. ▽. 도시계획선 구획 분할된 이후 현재까지 이 민원 도로로 사용되어오고 있으나 20년 이상 토지 소유자로서의 의사표시나 행위가 없었던바, 「민법」 제245조에 근거한 점유로 인한 부동산소유권의 취득기간이 인정된다 할 것이므로 보상 대상이 아니다.

나. 이 민원 토지 2는 신청인이 ▽ ▽. ▽.경 취득한 같은 동 ▽ ▽ 전 547㎡(이하 ‘모지번 토지’ 라 한다)의 편익을 위하여 같은 해 11.경 분할한 뒤 같은 해 12.경에 지목 변경(전→도로)하여 현재까지 도로로 사용되고 있고, 이 민원 토지 3 또한 ▽

▽ ▽. ▽. ▽. 신청인이 모지번 토지에서 분할하고 같은 달 27. 지목을 변경(전→도로)하여 현재까지 도로로 사용되고 있다. 한편 피신청인은 ‘○구 ○○길 도로 파손으로 인한 보행 불편에 따른 도로포장’ 주민 참여예산 사업이 접수·선정되어 이 민원 토지 2·3을 아스콘 재포장한 사실이 있으나 이는 주민 민원 해결을 위한 환경개선 사업일 뿐 공익사업에 편입된 것은 아니므로 신청인의 요구를 수용할 수 없다.

3. 사실관계

가. 토지등기부등본에 따르면, 이 민원 토지 1·2·3은 신청인이 1983. 3. 7. 매매를 원인으로 신청인에게 소유권이 이전되었고 지목, 면적, 분할현황 등은 다음과 같다.

지번	지 목 (변동일자)	면적(m ²) (변동일자)	소유자 (변동일자)	비고
○○동 ▽ ▽	전→대 (1987. 3. 18.)	547→154 (1984. 10. 20.)	△△△→□□□ (1986. 7. 24.)	최초 소유자 변경만 기재
▽ ▽ -2	전→대 (1984. 10. 26.)	109 (1983. 11. 28.)	△△△→▲▲▲ (1984. 12. 31.)	
▽ ▽ -3	전→대 (1987. 3. 18.)	164 (1983. 11. 28.)	△△△→◎◎◎ (1984. 11. 22.)	
▽ ▽ -4	전→대 (1987. 3. 18.)	164 (1983. 11. 28.)	△△△→ⓂⓂⓂ (1984. 11. 22.)	
▽ ▽ -5	전→대 (1986. 11. 25.)	120 (1983. 11. 28.)	△△△→▶▶▶ (1984. 12. 15.)	
▽ ▽ -6	전→도로 (1983. 12. 7.)	152	△△△	이 민원 토지 2
▽ ▽ -7	전→대 (1987. 3. 18.)	167 (1984. 10. 20.)	△△△→●●● (1984. 12. 29.)	
▽ ▽ -8	전→대 (1985. 5. 7.)	158 (1984. 10. 20.)	△△△→▮▮▮ (1985. 3. 15.)	
▽ ▽ -9	전→도로 (1984. 10. 27.)	78	△△△	- ▽ ▽ 에서 분할 - 이 민원 토지 3
▽ ▽ -11	도로	25 (2001. 2. 3.)	△△△	- ▽ ▽ -6에서 분할 (소방도로 편입토지, 도시계획선 분할) - 이 민원 토지 1

나. 신청인은 ▽ ▽. ▽. ▽. 이 민원 토지 2의 지목변경을 신청하였고, 이 민원 토지 3에 대하여는 ▽ ▽. ▽. ▽. 토지분할허가 신청 후 같은 달 26. 도로로 지목변경 신청을 하였는데, 신청인이 ▽ ▽. ▽. ▽. 피신청인에게 제출한 ‘토지분할 허가 신청서’에는 도시계획법 제4조 제1항 규정에 따라 ‘사설도로확보(규칙 제19조 제1항 제3호)를 사유로 토지분할 신청한다’고 기재되어 있다.

다. 이 민원 토지 1은 최초 울산도시계획 가로(소로2-44) 확정고시(건설부 고시 제49호, 1967. 1. 27.)된 후 도시계획도로(소로2-97)로 노선명이 변경(울산시 고시 제1994-40호, 1994. 4. 8.)된 이 민원 도로에 편입되었는데, 피신청인에 따르면 도로 개설 당시 이 민원 도로의 동서방향 공사에 편입된 토지들은 보상하였으나 이미 도로로 사용하고 있었던 남북방향 공사는 실시하지 않았으며, 따라서 남북방향에 편입된 이 민원 토지 1 외 토지들에 대하여는 보상이 이루어지지 않았다.

라. 이 민원 토지 1의 ▽ ▽. ▽. ▽. ‘지적 공부 정리 결의서’를 보면 지적 공부 정리 종목에 ‘토지분할(소방도로 편입토지 도시계획선 분할)’이라고 기재되어 있다.

마. 한편 울산광역시 2017년도 주민참여예산제 운영계획에 따라 접수된 ‘주민참여예산 2018년도 예산 주민제안사업 소관부서 검토서 제출 요청’ 시행문(기획예산실-▽ ▽, ▽. 7. 17.)에 첨부된 2018년 예산 주민제안사업 접수 목록과 ‘2017년 하반기 도로정비 및 추계 도로재포장 추진계획 보고’ (건설과-▽ ▽, ▽ ▽. 8. 31.)에 따르면, 울산광역시가 추진한 주민제안사업에 이 민원 토지 2·3이 포함된 ○구 ○○길 도로포장을 요구하는 사업이 접수되었고 피신청인은 2017. 10.경 폭 4m, 연장 163m 아스콘 재포장 공사를 시행한 사실이 있다.

4. 관계법령

가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」

- 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.
- 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.

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

- 제22조(취득하는 토지의 평가) ①취득하는 토지를 평가함에 있어서는 평가대상토지와 유사한 이용가치를 지닌다고 인정되는 하나 이상의 표준지의 공시지가를 기준으로 한다.
- ③ 제1항에 따른 표준지는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 다음 각 호의 기준에 따른 토지로 한다.
- 1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조부터 제38조까지, 제38조의2 및

제39조부터 제42조까지에서 정한 용도지역, 용도지구, 용도구역 등 공법상 제한이 같거나 유사할 것

2. 평가대상 토지와 실제 이용상황이 같거나 유사할 것

3. 평가대상 토지와 주위 환경 등이 같거나 유사할 것

4. 평가대상 토지와 지리적으로 가까울 것

- 제25조(미지급용지의 평가) ①종전에 시행된 공익사업의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지(이하 이 조에서 “미지급용지”라 한다)에 대하여는 종전의 공익사업에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가한다. 다만, 종전의 공익사업에 편입될 당시의 이용상황을 알 수 없는 경우에는 편입될 당시의 지목과 인근토지의 이용상황 등을 참작하여 평가한다.

- 제26조(도로 및 구거부지의 평가) ①도로부지에 대한 평가는 다음 각호에서 정하는 바에 의한다.

1. 「사도법」에 의한 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 5분의 1 이내

2. 사실상의 사도의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 3분의 1 이내

3. 제1호 또는 제2호외의 도로의 부지는 제22조의 규정에서 정하는 방법

②제1항제2호에서 “사실상의 사도”라 함은 「사도법」에 의한 사도외의 도로(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시·군관리계획에 의하여 도로로 결정된 후부터 도로로 사용되고 있는 것을 제외한다)로서 다음 각호의 1에 해당하는 도로를 말한다.

1. 도로개설당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로

2. 토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로

3. 「건축법」 제45조에 따라 건축허가권자가 그 위치를 지정·공고한 도로

4. 도로개설당시의 토지소유자가 대지 또는 공장용지 등을 조성하기 위하여 설치한 도로

라. 「토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙」

- 제19조 (토지의 분할) ①시장 또는 군수는 법 제4조제1항의 규정에 의한 토지의 분할 허가를 함에 있어서는 다음의 기준에 해당하는 경우에 한다.

〈중 략〉

- 3. 사설도로를 개설하기 위하여 분할하는 경우(영 제5조제1항제7호 가목에 해당하지 아니하는 경우에 한한다)

5. 판 단

가. 이 민원 토지 1에 대한 보상여부

- 1) 점유자가 점유 개시 당시에 소유권 취득의 원인이 될 수 있는 법률행위 기타 법률요건이 없이 그와 같은 법률요건이 없다는 사실을 잘 알면서 타인 소유의 부동산을 무단점유한 것임이 입증된 경우, 특별한 사정이 없는 한 점유자는 타인의 소유권을 배척하고 점유할 의사를 갖고 있지 않다고 보아야 할 것이므로 이로써 소유의 의사가 있는 점유라는 추정은 깨어졌다고 할 것이다. 이는 지방자치단체나 국가가 적법한 공공용 재산의 취득절차를 밟는 등 토지를 점유할 수 있는 일정한 권원 없이 사유토지를 도로부지에 편입시킨 경우에도 마찬가지이다.(대법원 1997. 8. 21. 선고 95다28625 전원합의체 판결 ; 대법원 2012. 5. 10. 선고 2011다52017 판결 등 참조).
- 2) 피신청인은 이 민원 토지 1이 ▽ ▽. ▽. ▽. 이 민원 도로로 시설결정되어 ▽ ▽. ▽. ▽. 도시계획선 구획 분할된 이후 현재까지 이 민원 도로로 사용되어 오고 있는 20년 이상 동안 토지 소유자로서의 의사표시나 행위가 없었으므로 「민법」 제245조에 근거한 점유취득시효가 완성되어 보상대상이 아니라고 주장하나, 위 사실관계에서 보는 바와 같이 이 민원 토지 1은 ▽ ▽. ▽. ▽. 도시계획도로(소로2-44, 현 소로2-97)로 시설결정된 후 피신청인이 ▽ ▽. ▽. ▽. 도시계획선을 분할하여

지적을 정리한 이후부터 이 민원 도로로 사용되어 왔고, 비록 피신청인이 이미 도로로 사용되어 온 남북방향의 공사를 실시하지 않았다 하더라도 이 민원 토지 1을 이 민원 도로에 편입하여 향후 도로로 사용하려 한다면 이 경우에도 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(또는 구 공공용지의취득 및 손실보상에관한특례법) 등에 따라 보상하였어야 함에도 이를 하지 않은 것은 명백히 위법부당하다고 할 것이다. 또한 피신청인도 인정하고 있는 바와 같이 ▽ ▽. ▽. ▽. 도시계획선을 분할하여 지적을 정리할 당시 이 민원 토지 1에 대한 보상을 하였다거나 또는 기부채납을 받는 등의 소유권 취득의 원인이 될 수 있는 법률행위 기타 법률요건이 전혀 없었음에도 점유취득시효의 완성을 주장하면서 보상을 거부하는 것은 명백히 부당하다고 할 것이므로, 피신청인은 이 민원 토지 1이 이 민원 도로에 편입될 당시의 이용상황을 상정·평가하여 매수보상함이 타당하다고 판단된다.

나. 이 민원 토지 2·3에 대한 보상여부

- 1) 토지소유자에 의하여 인근 건물의 통로로 제공됨으로써 사실상 도로화되고, 그 후 인근 주민들의 자력으로 도로포장공사가 시행된 토지에 대하여 시가 주민편의를 위하여 하수도 매설공사를 시행하였거나 도로계획상 도로로 지정하였다는 사정만으로는 도로개설 행위라고 볼 수 없어 시가 도로로 개설하여 점유 관리하고 있다고 볼 수 없다(대법원 1992. 2. 14. 선고 91다22032 판결 참조).
- 2) 신청인은 이 민원 토지 2·3의 모지번 토지를 취득한 후 「토지의형질변경등행위허가기준등에관한규칙」 제19조 제1항 제3호 규정에 해당하는 건축물 신축에 따른 대지 출입을 위한 사설도로로 이용하기 위하여 도로로 지목변경한 후 현재까지 현황도로로 사용 중인데, 이 민원 토지 2·3이 포함된 ○○길은 인근 대지 및 건물의 출입 통로로 이용되고 있을 뿐 법률에 따라 허가·인가·승인·지정 등을 받은 도로 공사를 시행하였다거나 또는 이 민원 토지 2·3이 편입된 도로를

피신청인이 유지관리하고 있지도 아니하고, 또한 인근 주민의 편의를 위하여 주민 참여예산 사업을 건의함에 따라 피신청인이 ∇. ∇.경 아스콘을 재포장하였다는 사정만으로 피신청인이 ○○길을 점유 관리하고 있다고 보기도 어려우므로, 피신청인이 이 민원 토지 2·3에 대한 보상의무가 있다고 볼 수는 없다고 할 것이다.

6. 결 론

그러므로 이 민원 토지 1에 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.