

# 손실보상금

[대법원 2022. 5. 26. 선고 2021두45848 판결]

## 【판시사항】

[공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제70조 제5항](#)에서 정한 ‘공익사업의 계획 또는 시행의 공고·고시’에 해당하기 위한 공고·고시의 방법

## 【판결요지】

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘토지보상법’이라 한다) 및 같은 법 시행령은 토지 보상법에서 규정하고 있는 공익사업의 계획 또는 시행의 공고·고시의 절차, 형식이나 기타 요건에 관하여 따로 규정하고 있지 않다.

공익사업의 근거 법령에서 공고·고시의 절차, 형식이나 기타 요건을 정하고 있는 경우에는 원칙적으로 공고·고시가 그 법령에서 정한 바에 따라 이루어져야 보상금 산정의 기준이 되는 공시지가의 공시기준일이 해당 공고·고시일 전의 시점으로 앞당겨지는 효과가 발생할 수 있다.

공익사업의 근거 법령에서 공고·고시의 절차, 형식 및 기타 요건을 정하고 있지 않은 경우, ‘행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정’이 적용될 수 있다([제2조](#)). 위 규정은 고시·공고 등 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서를 공고문서로 정하고 있으므로([제4조 제3호](#)), 위 규정에서 정하는 바에 따라 공고문서가 기안되고 해당 행정기관의 장이 이를 결재하여 그의 명의로 일반에 공표한 경우 위와 같은 효과가 발생할 수 있다.

다만 당해 공익사업의 시행으로 인한 개발이익을 배제하려는 토지보상법령의 입법 취지에 비추어 ‘행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정’에 따라 기안, 결재 및 공표가 이루어지지 않았다고 하더라도 공익사업의 계획 또는 시행에 관한 내용을 공고문서에 준하는 정도의 형식을 갖추어 일반에게 알린 경우에는 [토지보상법 제70조 제5항](#)에서 정한 ‘공익사업의 계획 또는 시행의 공고·고시’에 해당한다고 볼 수 있다.

## 【참조조문】

[공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제70조 제1항, 제4항, 제5항, 행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정 제2조, 제4조 제3호](#)

## 【전문】

### 【원고, 상고인】

별지 원고 명단 기재와 같다. (소송대리인 법무법인 박앤정 담당변호사 박승용 외 2인)

### 【피고, 피상고인】

한국토지주택공사 (소송대리인 법무법인 민주 담당변호사 이선숙 외 1인)

### 【원심판결】

대구고법 2021. 6. 11. 선고 2020누2487 판결

### 【주 문】

원심판결을 파기하고, 사건을 대구고등법원에 환송한다.

## 【이유】

상고이유를 판단한다.

### 1. 관련 규정과 법리

가. 「[산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법](#)」(이하 ‘[산단절차간소화법](#)’이라 한다) 제15조 제1항, 제2항에 따라 산업단지계획 승인 고시는 「[산업입지 및 개발에 관한 법률](#)」(이하 ‘[산업입지법](#)’이라 한다) 제7조의4에 따른 산업단지의 지정 고시 및 [같은 법 제19조의2](#)에 따른 실시계획 승인의 고시로 본다.

사업시행자는 산업단지개발사업에 필요한 토지 등을 수용할 수 있고, 이 경우 [산업입지법 제7조의4 제1항](#)에 따른 산업단지의 지정 고시가 있는 때에는 「[공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률](#)」(이하 ‘[토지보상법](#)’이라 한다) [제20조 제1항](#) 및 [같은 법 제22조](#)에 따른 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 보며, 산업입지법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지보상법을 준용한다([산업입지법 제22조 제1항, 제2항, 제5항](#)).

공익사업을 위한 수용에서는 원칙적으로 사업인정고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 해당 토지에 관한 협의의 성립 또는 재결 당시 공시된 공시지가 중 그 ‘사업인정고시일과 가장 가까운 시점’에 공시된 공시지를 기준으로 보상금이 산정된다.

그러나 공익사업의 계획 또는 시행이 ‘공고’되거나 ‘고시’됨으로 인하여 취득하여야 할 토지의 가격이 변동되었다고 인정되는 경우에는 해당 공고일 또는 고시일 전의 시점을 공시기준일로 하는 공시지가로서 그 토지의 가격시점 당시 공시된 공시지가 중 그 ‘공익사업의 공고일 또는 고시일과 가장 가까운 시점’에 공시된 공시지를 기준으로 보상금이 산정된다([토지보상법 제70조 제1항, 제4항, 제5항](#)). 이는 공익사업의 계획 또는 시행의 공고·고시로 토지 가격이 상승하였다면 그와 같은 개발이익을 보상금 산정 시 배제하고자 함이다.

나. 토지보상법 및 같은 법 시행령은 토지보상법 제70조 제5항에서 규정하고 있는 공익사업의 계획 또는 시행의 공고·고시의 절차, 형식이나 기타 요건에 관하여 따로 규정하고 있지 않다.

공익사업의 근거 법령에서 공고·고시의 절차, 형식이나 기타 요건을 정하고 있는 경우에는 원칙적으로 공고·고시가 그 법령에서 정한 바에 따라 이루어져야 보상금 산정의 기준이 되는 공시지가의 공시기준일이 해당 공고·고시일 전의 시점으로 앞당겨지는 효과가 발생할 수 있다.

공익사업의 근거 법령에서 공고·고시의 절차, 형식 및 기타 요건을 정하고 있지 않은 경우, ‘행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정’(이하 ‘[이 사건 규정](#)’이라 한다)이 적용될 수 있다(제2조). 위 규정은 고시·공고 등 행정기관이 일정한 사항을 일반에게 알리는 문서를 공고문서로 정하고 있으므로(제4조 제3호), 위 규정에서 정하는 바에 따라 공고문서가 기안되고 해당 행정기관의 장이 이를 결재하여 그의 명의로 일반에 공표한 경우 위와 같은 효과가 발생할 수 있다.

다만 당해 공익사업의 시행으로 인한 개발이익을 배제하려는 토지보상법령의 입법 취지에 비추어 이 사건 규정에 따라 기안, 결재 및 공표가 이루어지지 않았다고 하더라도 공익사업의 계획 또는 시행에 관한 내용을 공고문서에 준하는 정도의 형식을 갖추어 일반에게 알린 경우에는 토지보상법 제70조 제5항에서 정한 ‘공익사업의 계획 또는 시행의 공고·고시’에 해당한다고 볼 수 있다.

### 2. 사건의 경위 및 원심의 판단

원심판결 이유와 기록에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

가. 국토교통부는 2008. 8. 26.경 언론을 통해 "최근 조선·자동차·전자 등의 수출 호조로 산업용지 수요가 증가함에 따라 대구, 서천, 포항, 구미와 호남권 등 5곳에 국가산업단지를 새로 조성하기로 하였다. 이 가운데 대구국가산업단지는 대구 달성군 구지면 일대를 1단계(2009년~2014년, 3.2km<sup>2</sup> 규모), 2단계(2014년~2017년, 6.78km<sup>2</sup> 규모)로 나눠 개발해 전자부품, 첨단기계, 정보 등 첨단산업을 유치한다는 계획이다. 총사업비 1조 7,000억 원에 51조 1,000억 원의 생산유발 효과가 기대된다."라는 내용으로 발표를 하였다(이하 '이 사건 언론발표'라고 한다).

나. 국토교통부장관은 2009. 9. 30.경 대구국가산업단지 개발사업 2단계(이하 '이 사건 사업'이라 한다)에 관하여 [산단절차간소화법 제15조](#) 등에 따라 산업단지계획을 승인하고 지형도면을 고시하였다(국토해양부 고시 제 2009-954호).

다. 원심은 이 사건 언론발표를 통해 이 사건 사업의 계획 또는 시행이 공고 또는 고시되었다는 전제 아래 위 언론 발표일과 가장 가까운 시점인 2008. 1. 1. 공시된 비교표준지의 공시지가를 적용하여 원고들의 손실보상금을 산정하였다.

### 3. 대법원의 판단

가. 그러나 위 법리에 비추어 보면, 이 사건 언론발표는 [토지보상법 제70조 제5항](#)에 따른 '공익사업의 계획 또는 시행의 공고·고시'에 해당하지 않는다고 봄이 타당하다. 구체적인 이유는 다음과 같다.

1) 이 사건 언론발표는 이 사건 사업과 관련된 산단절차간소화법령 및 산업입지법령에 규정된 공고·고시의 형식으로 이루어진 것이 아니라, 그와 관련이 없는 '국정홍보업무운영 규정' 제16조에 따라 언론에 대한 브리핑 등의 일환으로 이루어진 것으로 보인다.

2) 기록상 이 사건 언론발표와 관련하여 이 사건 규정에서 정하는 바에 따라 공고문서가 기안되어 결재권자인 국토교통부장관이 이를 결재하고 그의 명의로 일반에 공표하였다는 사정을 발견할 수도 없다. 이 사건 언론발표는 이 사건 규정 및 그 시행규칙에서 공고문서에 기재하도록 한 연도표시 일련번호나 당해 행정기관의 장의 명의 등 공고문서가 일반적으로 갖추고 있는 구성요소도 전혀 갖추고 있지 않다.

또한 이 사건 언론발표는 이 사건 사업뿐만 아니라 그 밖에 서천, 포항, 구미와 호남권 등 전국에 산재한 5곳에서의 국가산업단지 조성계획에 관한 것이며, 나아가 전체적인 내용에 비추어 볼 때 이 사건 사업의 계획이나 시행에 관한 정보를 알리려는 것보다는 산단절차간소화법의 시행으로 인한 인허가 기간 단축 효과 및 전국적인 국가산업단지 조성을 통한 생산·고용유발 효과를 홍보하려는 데에 주안점이 있는 것으로 보인다.

따라서 이를 두고 공익사업의 계획이나 시행에 관한 내용을 공고문서에 준하는 형식을 갖추어 일반에게 알린 경우에 해당한다고 볼 수도 없다.

3) 따라서 국토교통부가 배포한 보도자료를 언론사에서 기사화하여 이 사건 사업에 관한 정보가 일반에 알려졌다고 하여 이를 두고 국토교통부장관이 이 사건 사업의 계획이나 시행을 공고하거나 고시하였다고 보기는 어렵다.

나. 그런데도 원심은 이 사건 언론발표를 통해 이 사건 사업의 계획 또는 시행이 공고되거나 고시되었다고 보아, 원고들에 대한 보상금을 산정함에 있어 2008. 1. 1. 공시된 비교표준지의 공시지가를 적용해야 한다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 [토지보상법 제70조 제5항](#)에 관한 법리를 오해한 잘못이 있고, 이를 지적하는 취지의 상고이유 주장은 이유 있다.

다만 중앙토지수용위원회의 이의 재결에는 ‘2008. 12. 10. 자 대구광역시 달성군 고시 제2008-73호’를 기준으로 하는 듯한 내용이 있으므로, 원심으로서는 이 사건 언론발표 외에 공고·고시로 볼 수 있는 다른 사정이 있었는지 추가로 심리하여 손실보상금 산정에 [토지보상법 제70조 제5항](#)이 적용될 수 있는지를 판단하여야 한다는 점을 덧붙여둔다.

#### 4. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심 법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.