

# 손실보상금

[대법원 2019. 9. 25. 선고 2019두34982 판결]

## 【판시사항】

[1] 공법상 제한이 그 자체로 제한목적이 달성되는 일반적 계획제한으로서 구체적 도시계획사업과 직접 관련되지 아니한 때와 공법상 제한이 구체적 사업이 따르는 개별적 계획제한이거나, 일반적 계획제한에 해당하는 용도지역 등의 지정 또는 변경에 따른 제한이더라도 그 용도지역 등의 지정 또는 변경이 특정 공익사업의 시행을 위한 것일 때의 각 경우에 보상액 산정을 위한 토지의 평가 방법

[2] 자연공원법에 의한 ‘자연공원 지정’ 및 ‘공원용도지구계획에 따른 용도지구 지정’이 [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제23조 제1항](#) 본문에서 정한 ‘일반적 계획제한’에 해당하는지 여부

## (원칙적 적극)

## 【판결요지】

[1] [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제68조 제3항](#)은 손실보상액의 산정기준 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다고 규정하고 있다. 그 위임에 따른 [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제23조](#)는 “공법상 제한을 받는 토지에 대하여는 제한받는 상태대로 평가한다. 다만 그 공법상 제한이 당해 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하여 가하여진 경우에는 제한이 없는 상태를 상정하여 평가한다.”([제1항](#)), “당해 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하여 용도지역 또는 용도지구 등이 변경된 토지에 대하여는 변경되기 전의 용도지역 또는 용도지구 등을 기준으로 평가한다.”([제2항](#))라고 규정하고 있다.

따라서 공법상 제한을 받는 토지에 대한 보상액을 산정할 때에 해당 공법상 제한이 구 도시계획법(2002. 2. 4. 법률 제6655호 [국토의 계획 및 이용에 관한 법률 부칙 제2조](#)로 폐지)에 따른 용도지역·지구·구역의 지정 또는 변경과 같이 그 자체로 제한목적이 달성되는 일반적 계획제한으로서 구체적 도시계획사업과 직접 관련되지 아니한 경우에는 그러한 제한을 받는 상태 그대로 평가하여야 하고, 도로·공원 등 특정 도시계획시설의 설치를 위한 계획결과와 같이 구체적 사업이 따르는 개별적 계획제한이거나 일반적 계획제한에 해당하는 용도지역·지구·구역의 지정 또는 변경에 따른 제한이더라도 그 용도지역·지구·구역의 지정 또는 변경이 특정 공익사업의 시행을 위한 것일 때에는 당해 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하는 제한으로 보아 위 제한을 받지 아니하는 상태를 상정하여 평가하여야 한다.

[2] 자연공원법은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이용을 도모함을 목적으로 하며([제1조](#)), 자연공원법에 의해 자연공원으로 지정되면 그 공원구역에서 건축행위, 경관을 해치거나 자연공원의 보전·관리에 지장을 줄 우려가 있는 건축물의 용도변경, 광물의 채굴, 개간이나 토지의 형질변경, 물건을 쌓아 두는 행위, 야생동물을 잡거나 가축을 놓아먹이는 행위, 나무를 베거나 야생식물을 채취하는 행위 등을 제한함으로써([제23조](#)) 공원구역을 보전·관리하는 효과가 즉시 발생한다. 공원관리청은 자연공원 지정 후 공원용도지구계획과 공원시설계획이 포함된 ‘공원계획’을 결정·고시하여야 하고([제12조 내지 제17조](#)), 이 공원계획에 연계하여 10년마다 공원별 공원보전·관리계획을 수립하여야 하지만([제17조의3](#)), 공원시설을 설치·조성하는 내용의 공원사업([제2조 제9호](#))을 반드시 시행하여야 하는 것은 아니다. 공원관리청이 공원시설을 설치·조성하고자 하는 경우에는 자연공원 지정이나 공원용도지구

지정과는 별도로 ‘공원시설계획’을 수립하여 결정·고시한 다음, ‘공원사업 시행계획’을 결정·고시하여야 하고 (제19조 제2항), 그 공원사업에 포함되는 토지와 정착물을 수용하여야 한다(제22조).

이와 같은 자연공원법의 입법 목적, 관련 규정들의 내용과 체계를 종합하면, 자연공원법에 의한 ‘자연공원 지정’ 및 ‘공원용도지구계획에 따른 용도지구 지정’은, 그와 동시에 구체적인 공원시설을 설치·조성하는 내용의 ‘공원시설계획’이 이루어졌다는 특별한 사정이 없는 한, 그 이후에 별도의 ‘공원시설계획’에 의하여 시행 여부가 결정되는 구체적인 공원사업의 시행을 직접 목적으로 한 것이 아니므로 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제23조 제1항 본문에서 정한 ‘일반적 계획제한’에 해당한다.

**【참조조문】**

[1]공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제68조 제3항, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제23조 제1항, 제2항

[2]자연공원법 제1조, 제2조 제9호, 제12조, 제13조, 제14조, 제15조, 제16조, 제17조, 제17조의3, 제19조 제2항, 제22조, 제23조, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제23조 제1항

**【참조판례】**

[1]대법원 2018. 1. 25. 선고 2017두61799 판결(공2018상, 525)

**【전문】**

**【원고, 피상고인】**

원고 1 외 20인 (소송대리인 법무법인 화담 담당변호사 김동욱 외 4인)

**【피고, 상고인】**

울산광역시 울주군 (소송대리인 정부법무공단 담당변호사 이윤종 외 3인)

**【원심판결】**

부산고법 2019. 1. 23. 선고 2018누22548 판결

**【주 문】**

원심판결을 파기하고, 사건을 부산고등법원에 환송한다.

**【이 유】**

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요와 쟁점

가. 원심판결 이유 및 원심이 적법하게 채택한 증거들에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

1) 울주군수는 1983. 12. 2. 「자연공원법」에 의하여 울산 울주군 ○○면△△리 및 □□면◇◇리 일원 11.66㎢를 ‘☆☆☆ 군립공원’으로 지정·고시한 다음(울주군 고시 제131호), 1987. 9. 7. ☆☆☆ 군립공원 구역을 구분하여 용도지구(집단시설지구, 취락지구, 자연환경지구, 자연보존지구)를 지정하는 내용의 ‘☆☆☆ 군립공원 기본계획’을 결정·공고하였다(울주군 공고 제71호).

2) 울주군수는 2015. 5. 20. ☆☆☆ 군립공원 구역 중 (주소 생략) 일원 40,929㎡ 부분에 다목적광장 및 운동장(이하 ‘이 사건 시설’이라고 한다)을 설치하는 내용의 ‘☆☆☆ 군립공원 공원계획(변경)’을 결정·고시한 다음(울주군 고시 제2015-95호), 2017. 2. 7. 울주군수가 사업시행자가 되어 그 사업구역에 축구장, 족구장, 잔디광장, 피크닉장, 녹지, 도로, 주차장을 설치하는 내용의 ‘☆☆☆ 군립공원 공원사업’(사업명: 작천정 다목적광장 및 운동장 조성사업, 이하 ‘이 사건 시설 조성사업’이라고 한다) 시행계획을 결정·고시하였다(울주군 고시

제2017-33호, 이 사건 시설 조성사업의 구역 면적은 몇 차례에 걸쳐 근소하게 변경되었다).

3) 울주군수는 이 사건 시설 조성사업의 시행을 위하여 그 사업구역 내에 위치한 이 사건 각 토지에 관하여 소유자인 원고들과 손실보상에 관한 협의를 진행하였으나 협의가 성립하지 않자 수용재결을 신청하였다. 그에 따른 관할 울산광역시 지방토지수용위원회의 2017. 4. 27.자 수용재결 및 중앙토지수용위원회의 2017. 10. 26.자 이의재결은, 이 사건 각 토지에 관하여 1983. 12. 2. ☆☆☆ 군립공원 지정 및 1987. 9. 7. ☆☆☆ 군립공원 용도지구 지정에 따른 계획제한을 받는 상태대로 감정평가한 금액을 기초로 손실보상금을 산정하였다.

나. 이 사건의 쟁점은, 1983. 12. 2. ☆☆☆ 군립공원 지정 및 1987. 9. 7. ☆☆☆ 군립공원 용도지구 지정에 따른 이 사건 각 토지에 관한 계획제한이 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(이하 '토지보상법 시행규칙'이라고 한다) 제23조 제1항 단서에서 정한 '당해 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하여 가하여진 공법상 제한', 즉 개별적 계획제한에 해당하여 제한이 없는 상태를 상정하여 손실보상금을 산정하여야 하는지, 아니면 같은 항 본문에서 정한 일반적 계획제한에 해당하여 제한받는 상태대로 손실보상금을 산정하여야 하는지 여부이다.

## 2. 관련 법리

### 가. 손실보상금 산정기준

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라고 한다) 제68조 제3항은 손실보상액의 산정기준 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다고 규정하고 있다. 그 위임에 따른 토지보상법 시행규칙 제23조는 "공법상 제한을 받는 토지에 대하여는 제한받는 상태대로 평가한다. 다만 그 공법상 제한이 당해 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하여 가하여진 경우에는 제한이 없는 상태를 상정하여 평가한다."(제1항), "당해 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하여 용도지역 또는 용도지구 등이 변경된 토지에 대하여는 변경되기 전의 용도지역 또는 용도지구 등을 기준으로 평가한다."(제2항)라고 규정하고 있다.

따라서 공법상 제한을 받는 토지에 대한 보상액을 산정할 때에 해당 공법상 제한이 구 도시계획법(2002. 2. 4. 법률 제6655호 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 부칙 제2조로 폐지)에 따른 용도지역·지구·구역의 지정 또는 변경과 같이 그 자체로 제한목적이 달성되는 일반적 계획제한으로서 구체적 도시계획사업과 직접 관련되지 아니한 경우에는 그러한 제한을 받는 상태 그대로 평가하여야 하고, 도로·공원 등 특정 도시계획시설의 설치를 위한 계획결정과 같이 구체적 사업이 따르는 개별적 계획제한이거나 일반적 계획제한에 해당하는 용도지역·지구·구역의 지정 또는 변경에 따른 제한이더라도 그 용도지역·지구·구역의 지정 또는 변경이 특정 공익사업의 시행을 위한 것일 때에는 당해 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하는 제한으로 보아 위 제한을 받지 아니하는 상태를 상정하여 평가하여야 한다(대법원 2018. 1. 25. 선고 2017두61799 판결 등 참조).

### 나. 자연공원법에 따른 자연공원 지정 및 용도지구 지정의 법적 성질

자연공원법은 자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 지속가능한 이용을 도모함을 목적으로 하며(제1조), 자연공원법에 의해 자연공원으로 지정되면 그 공원구역에서 건축행위, 경관을 해치거나 자연공원의 보전·관리에 지장을 줄 우려가 있는 건축물의 용도변경, 광물의 채굴, 개간이나 토지의 형질변경, 물건을 쌓아 두는 행위, 야생동물을 잡거나 가축을 놓아먹이는 행위, 나무를 베거나 야생식물을 채취하는 행위 등을 제한함으로써(제23조) 공원구역을 보전·관리하는 효과가

즉시 발생한다. 공원관리청은 자연공원 지정 후 공원용도지구계획과 공원시설계획이 포함된 ‘공원계획’을 결정·고시하여야 하고(제12조 내지 제17조), 이 공원계획에 연계하여 10년마다 공원별 공원보전·관리계획을 수립하여야 하지만(제17조의3), 공원시설을 설치·조성하는 내용의 공원사업(제2조 제9호)을 반드시 시행하여야 하는 것은 아니다. 공원관리청이 공원시설을 설치·조성하고자 하는 경우에는 자연공원 지정이나 공원용도지구 지정과는 별도로 ‘공원시설계획’을 수립하여 결정·고시한 다음, ‘공원사업 시행계획’을 결정·고시하여야 하고(제19조 제2항), 그 공원사업에 포함되는 토지와 정착물을 수용하여야 한다(제22조).

이와 같은 자연공원법의 입법 목적, 관련 규정들의 내용과 체계를 종합하면, 자연공원법에 의한 ‘자연공원 지정’ 및 ‘공원용도지구계획에 따른 용도지구 지정’은, 그와 동시에 구체적인 공원시설을 설치·조성하는 내용의 ‘공원시설계획’이 이루어졌다는 특별한 사정이 없는 한, 그 이후에 별도의 ‘공원시설계획’에 의하여 시행 여부가 결정되는 구체적인 공원사업의 시행을 직접 목적으로 한 것이 아니므로 토지보상법 시행규칙 제23조 제1항 본문에서 정한 ‘일반적 계획제한’에 해당한다고 보아야 한다.

### 3. 판단

가. 앞서 살펴본 사실관계를 이러한 법리에 비추어 살펴보면, 1983. 12. 2. ☆☆☆ 군립공원 지정 및 1987. 9. 7. ☆☆☆ 군립공원 용도지구 지정과 동시에 이 사건 각 토지에 구체적인 공원시설을 설치·조성하겠다는 내용의 ‘공원시설계획’이 수립·결정된 바 없고, 그로부터 약 28년이 경과한 2015. 5. 20.에 이르러서야 비로소 ☆☆☆ 군립공원 구역 전부가 아니라 그중 일부에 국한하여 이 사건 시설의 설치·조성을 위한 공원시설계획이 비로소 수립·결정되었으므로, 1983. 12. 2. ☆☆☆ 군립공원 지정 및 1987. 9. 7. ☆☆☆ 군립공원 용도지구 지정은 이 사건 시설 조성사업의 시행을 직접 목적으로 하는 것이 아닌 ‘일반적 계획제한’에 해당한다고 보아야 한다.

나. 그런데도 원심은, 1983. 12. 2. ☆☆☆ 군립공원 지정 및 1987. 9. 7. ☆☆☆ 군립공원 용도지구 지정에 따른 이 사건 각 토지에 관한 계획제한이 [토지보상법 시행규칙 제23조 제1항](#) 단서에서 정한 개별적 계획제한에 해당한다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 [토지보상법 시행규칙 제23조](#) 및 자연공원법에 의한 자연공원에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다(원심이 들고 있는 [대법원 2007. 7. 12. 선고 2006두11507 판결](#), [대법원 2012. 5. 24. 선고 2012두1020 판결](#)은, 구 도시계획법에 의하여 구체적인 도시계획시설로서 공원을 설치·조성하는 사업의 시행을 직접 목적으로 해당 토지의 용도지역을 주거지역에서 녹지지역으로 변경하는 도시계획결정이 이루어진 사례에 대한 것이므로, 이 사건에 원용하기에는 적절하지 않음을 지적하여 둔다).

### 4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.