

토지수용재결처분취소

[대법원 1990. 9. 14. 89누4987]



【판시사항】

가. 기준지가가 고시된 지역내의 수용대상토지에 대한 손실보상액산정을 위한 토지가액의 감정평가방법나. 토지수용에 따른 손실보상액의 적정성에 대한 입증책임다. 토지수용으로 인한 낙농업의 손실보상에 있어서 영업의 폐지여부, 초지조성에 소요되는 휴업기간 등을 심리하지 않은 위법이 있다고 본 사례

【판결요지】

가. 기준지가가 고시된 지역내의 수용대상 토지에 대한 보상액을 산정함에 있어서는 그 토지에 대하여 당해 지역내에 지목별 등급에 따라 미리 정해져 있는 여러 표준지 가운데 대상토지와 지목 및 등급이 같은 하나의 표준지를 선정하여 그 표준지의 기준지가를 기준으로 하되, 국토이용관리법 등이 들고 있는 대상지역공고일 이후의 지가변동을 등 모든 가격산정요인들을 구체적, 종합적으로 참작하여 그 각 요인들이 빠짐없이 반영된 적정가격을 산출해야 한다.나. 처분청은 수용재결처분의 적법성, 즉, 손실보상액이 적정가액이라는 점을 입증하여야 함은 물론, 손실보상액이 적정하기 위한 요인들, 즉 수용대상 토지에 대한 표준지와 보상액산정요인들을 구체적으로 특정 명시하고, 나아가 그 산정요인들을 어떠한 방법으로 참작하였는지를 밝혀 보상액 평가에 관한 원칙의 선택이 적법함을 입증하여야 한다.다. 낙농업의 경우 그 사료원인 초지조성을 위하여 상당한 시일과 비용이 든다는 사실은 경험칙상 명백하므로 토지수용으로 인한 낙농업의 손실보상액을 산정함에 있어서는 먼저 그 영업장소가 소재하거나 인접한 시·군 또는 구 지역 안에 초지조성이 가능한 토지가 없어서 다른 장소에 이전하여서는 낙농업을 할 수 없게 되었는지, 아니면 다른 장소에의 이전비가 기존 토지나 시설 등에 대한 보상액의 합계액을 초과하여 종래의营业을 계속하기 어려워 영업의 폐지로 보아야 할 것인지를 따져 보아야 할 것이고, 가사 초지조성 등을 위한 적당한 토지가 있더라도 그 조성에는 상당한 시일이 소요된다고 할 것이므로 그 기간을 심리하여 본 연후에 휴업기간을 정하여야 할 것이다.

【참조조문】

가.나. 토지수용법 제46조 제2항(1989.4.1. 법률 제4120호로 삭제되기 전의 것), 국토이용관리법 제29조 (1989.4.1. 법률 제4120호로 삭제되기 전의 것) 제5항, 같은법시행령 제49조 (1989.8.18. 대통령령 제12781호로 삭제되기 전의 것)나. 행정소송법 제26조 「입증책임」 다. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제4조, 같은법시행령 제2조 제7항, 같은법시행규칙 제24조, 제25조

【참조판례】

가. 대법원 1989.5.9. 선고 87누514 판결(공1989,911) / 나. 대법원 1989.5.23. 선고 88누5488 판결 / 다. 대법원 1990.1.25. 선고 89누3441 판결(공1990,551)

【전문】

【원고, 피상고인 겸 상고인】 이헌수 외 2인 원고들 소송대리인 변호사 이재인

【피고, 상고인 겸 피상고인】 중앙토지수용위원회 소송대리인 변호사 김시영

【원심판결】 서울고등법원 1989.6.23. 선고 88구973 판결

【주문】

】

원심판결의 이헌수에 대한 패소부분 중 낙농업에 관한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.
원고 이헌수의 나머지 상고와 피고의 상고를 기각한다.

상고기각 부분의 상고비용은 원고 이헌수와 피고의 각자 부담으로 한다.

【이유】

】 1. 피고 소송대리인의 상고이유에 대하여,

원심은, 피고가 이 사건 토지들에 대한 보상액을 결정함에 있어서 근거로 한 대한 및 신한토지평가사합동사무소의 각 평가는 위 토지들에 대하여 구체적으로 어떤 토지를 표준지로 삼았으며, 또 거기에 지가변동율, 개별요인, 기타 사항을 어떻게 참작하여 각 토지의 평가액이 나왔는지를 알 수 없으므로 결국 피고가 위 두 토지평가사합동사무소의 평가를 기초로 하여 위 토지들에 대한 보상액을 결정한 것은 관계법령에 따르지 아니한 것으로 위법하다고 판시하였다.

토지수용법 제46조 제2항(1989.4.1. 법률 제4120호로 삭제되기 전의 것), 국토이용관리법 제29조(1989.4.1. 법률 제4120호로 삭제되기 전의 것) 제5항, 동 시행령 제49조(1989.8.18. 대통령령 제12781호로 삭제되기 전의 것)의 규정에 의하면, 기준지가가 고시된 지역내에서의 토지에 관한 수용보상액은 고시된 기준지를 기준으로 하되, 기준지가 대상지역공고일로부터 보상액의 재결시까지의 당해 국토이용계획 또는 당해 지역과 관계없는 인근토지의 지가변동율, 도매물가상승율, 인근유사토지의 정상거래가격 및 기타사항을 참작하여 결정하도록 하였고, 위 국토이용관리법 제29조 제3항은 건설부장관이 기준지를 고시하기 위하여 기준지를 평가함에 있어서는 대통령령이 정하는 바에 의하여 토지이용상황, 주위환경 기타 자연적, 사회적 조건이 유사하다고 통상 인정되는 일단의 토지 중에서 선정한 표준지에 대하여 대상지역공고일 현재의 단위면적당 정상가격을 조사, 평가하도록 되어 있으며, 이를 이어 받은 동 시행령 제48조 제1항 표준지의 선정기준을 정하고 있는바, 위 각 규정들을 종합하여 보면 기준지가가 고시된 지역내의 토지에 대한 보상액을 산정함에 있어서는 수용대상토지에 대하여 당해지역내에 지목별 등급에 따라 미리 정하여져 있는 여러 표준지 가운데 대상토지와 지목 및 등급이 같은 하나의 표준지를 선정하여 그 표준지의 기준지를 기준으로 하되, 대상지역공고일 이후의 위 법령등이 들고 있는 모든 가격산정요인들을 구체적 종합적으로 참작하여 그 각 요인들이 빠짐없이 모두 반영된 적정가격을 산출해야 한다는 뜻으로 해석하여야 할 것이다(당원 1989.5.9. 선고 87누514 판결 등 참조). 또한 수용재결처분의 적법성 따라서 손실보상액이 적정가액이라는 점을 처분청이 입증하여야 함은 물론 손실보상액이 적정하다고 하기 위한 요인들 즉 수용대상토지에 대한 표준지와 보상액산정 요인들을 구체적으로 특정 명시하고, 나아가 그 산정요인들을 어떠한 방법으로 참작하였는지를 밝혀 보상액평가에 관한 원칙의 선택이 적법함을 처분청이 입증하여야 한다(당원 1989.5.23. 선고 88누5488판결 등 참조).

기록에 의하면, 위 두 합동사무소의 각 감정평가서 중 신한의 그것은 이 사건 토지의 현실적 이용상황에 따라 전·답·대지·임야별로 하나의 표준지를 선정하고 있어 위 토지의 현실적 이용상황이 위와 같은 전·답 등인 경우에는 선정표준지 가운데 해당지목의 표준지를 이 사건 토지의 표준지를 적용한 것으로 추지할 수 있으나, 대한의 그것은 이 사건 토지의 현실적 이용상황에 관하여 아무런 설명이 없을 뿐 아니라 전·답·대지·임야 등 네개의 지목별로 각 두개씩의 표준지를 선정하고 있어 이 사건 각 토지에 대하여 어느 표준지를 적용하였는지 알 수 없게 되어 있고, 위 두 합동사무소의 감정평가서 모두 가격산정요인들을 어떻게 참작하여 두 토지의 평가액이 나왔는지 분명하지 아니하며, 이 사건 토지 가운데 그 현실적 이용상황이 도로, 과수원, 목장용지인 토지에 대하여는 기준지가를 기준으로 보상액을 산정할 수 없기 때문에 토지수용법 제46조 제1항에 의하여 그 보상액을 산정할 것인데도 표준지를 선정하여 그 기준지가에 따라 보상액을 산정한 것으로 보이고, 이 사건 토지들에 대한 기준지가 대상지역공고일로부터 수용재결일까지 사이에 다수의 인근 유사토지의 거래사례가 있었음에도 이를 참작한 흔적을 볼 수 없다.

피고가 이와같이 흠이 있는 위의 합동사무소들의 평가를 기초로 하여 이 사건 토지들에 대한 보상액을 결정한 것은 관계법령에 저촉되어 위법하다고 아니할 수는 없다.

원심판결은 그 이유설시에 있어 다소 미흡한 점이 있으나 피고의 이 사건 이의재결처분을 취소한 점에서 결과적으로 정당하고 논지는 이유없음에 돌아간다.

2. 원고 이헌수 소송대리인의 상고이유에 대하여

원심은 이 사건 낙농업의 경우 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제24조 제2항, 제1항의 규정에 의한 영업의 폐지에 해당하지 아니하므로 위 규칙 제25조의 규정에 의한 3개월간의 휴업보상으로 평가한 이 사건 이의 재결을 적법한 것으로 유지하였다.

토지수용법 제57조의2에 의하여 준용되는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제4조 제3항 후단, 동 시행령 제2조 제7항, 동 시행규칙 제24조에 의하면, 영업장소 또는 배후지의 특수성으로 인하여 당해 영업소가 소재하고 있거나 인접하고 있는 시·군 또는 구지역 안의 다른 장소에 이전하여서는 당해 영업을 할 수 없는 경우와 영업장소를 당해 영업소가 소재하고 있거나 인접하고 있는 시·군 또는 구지역 안의 다른 장소로 이전하고자 하는 경우 그 이전에 소요되는 비용이 기존의 토지나 시설 등에 대한 보상액의 합계액을 초과함으로써 인하여 다른 장소로 이전하여서는 사실상 당해 영업을 계속하기가 곤란한 경우에는 영업의 폐지로 보아 그 손실액은 영업의 종류에 따라 별표 1에 기재한 기간내의 순이익액을 기준으로 평가하도록 되어 있고, 동 규칙 제25조 제1항, 2항에는 영업장소의 이전을 요하는 경우의 손실액은 이전기간중 휴업으로 인한 수입감소액과 영업시설이전에 소요되는 통상비용으로 평가하되 위 영업장소의 이전으로 인한 휴업기간은 특별한 경우를 제외하고는 3월 이내로 한다고 규정하고 있다.

낙농업의 경우 그 사료원인 초지가 필요하고 초지조성을 위하여는 상당한 시일과 비용이 든다는 사실 또한 경험칙상 명백하다 할 것이므로 원심으로서 먼저 이 사건 영업장소가 소재하고 있거나 인접한 시·군 또는 구지역 안의 다른 장소에 이전하여서는 당해 영업을 할 수 없는 것인지, 아니면 인접 시·군·구에 초지조성이 가능한 토지가 없어서 다른 장소에 이전하여서는 낙농업을 할 수 없게 되었는지 또는 다른 장소로의 이전비가 기존의 토지나 시설 등에 대한 보상액의 합계액을 초과하여 종래의 영업을 계속하기 어려워 영업의 폐지로 보아야 할 것인지를 따져 보아야 할 것

이고, 가사 그렇지 않고 초지의 조성 등을 위한 적당한 토지가 있다고 하더라도 그 조성에는 상당한 시일이 소요된다 할 것이므로 휴업으로 인한 손실액의 평가에 있어서 특별한 경우에 해당한다고 보아야 할 것이므로 그 초지조성에 소요되는 기간을 심리하여 본 연후에 휴업기간을 정하여야 할 것이다(당원 1990.1.25. 선고 89누3441 판결참조).

원심이 이와 같은 심리를 하여 보지 아니하고 이 사건 낙농업의 손실보상액을 3개월간의 휴업보상액으로 정한 이 사건 이의재결을 적법하다고 한 조치는 심리미진 및 낙농업의 손실보상에 관한 법리를 오해한 위법을 범하였다 할 것이다.

이 점을 지적한 논지는 이유있다.

이상과 같은 이유로 원심판결의 원고 이현수의 패소부분 중 낙농업에 관한 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 원심 법원에 환송하기로 하되 원고 이현수의 패소부분에 대한 나머지 상고는 상고이유서에 불복의 기재가 없으므로 피고의 상고와 함께 이를 기각하고, 상고기각 부분의 상고비용에 대하여서는 패소자의 부담으로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 윤영철(재판장) 박우동 이재성 김용준