

## 손해배상(기)

[수원지법 2000. 12. 28. 2000가합822]



### 【판시사항】

기존 도로를 성토하여 옹벽을 쌓는 방식으로 교차로공사를 시행한 결과, 공사 전에는 기존도로에의 진출입이 편리한 토지가 공사 후에는 진출입이 곤란하게 되자 사업시행자가 위 토지의 이용을 위하여 진출입도로를 설치하여 주었으나 상당한 정도의 지가하락이 발생한 경우, 사업시행자의 손실보상 또는 손해배상책임의 인정 여부(소극)

### 【판결요지】

공공용지의취득및손실보상에관한특례법은 사업시행자가 공공사업에 필요한 토지 등을 협의에 의하여 취득 또는 사용할 경우 이에 따르는 손실보상의 기준과 방법을 정하는 것을 목적으로 하는 법이므로, 공공사업의 시행으로 손실을 입은 자는 사업시행자와 사이에 손실보상에 관한 협의를 이루어지지 않은 이상, 같은 법 제3조 제1항에 근거하여 곧바로 사업시행자에게 구체적인 손실보상청구권을 행사할 수는 없다 할 것이고, 손실보상 의무가 있는 공공사업의 시행자가 그 손실보상절차를 이행하지 아니하고 목적물의 소유자 또는 관계인으로부터 동의를 얻지도 아니한 채 공공사업을 시행하여 그 목적물에 대하여 실질적이고 현실적인 침해가 가하였다면 그 소유자나 관계인들에게 불법행위가 된다고 할 것이나, 같은 법 시행규칙 제23조의2에 의하면, "공공사업의 시행지구(댐건설을 위하여 다목적댐 건설예정지로 지정된 토지를 포함한다)밖의 대지(조성된 대지를 말한다)·건물 또는 농경지(계획 조성된 유실수 및 죽림단지를 포함한다)가 공공사업의 시행으로 인하여 산지나 하천 등에 둘러싸여 교통이 두절되거나 경작이 불가능하게 된 경우는 그 소유자의 청구에 의하여 이를 공공사업시행지구안에 편입되는 것으로 보아 보상하고 다만, 당해 토지의 매수비가 도로 또는 도선시설의 설치비용을 초과하는 경우에는 토지의 매수에 같음하여 도로 또는 도선시설을 설치할 수 있다."고 규정하고 있는바, 교차로공사로 인하여 어떤 토지와 기존도로 사이에 옹벽이 설치되게 되어 기존도로에의 진출입이 곤란하게 되자 사업시행자가 위 토지의 이용을 위하여 진출입도로를 개설하여 주기로 하여 그에 따라 진출입도로를 설치하여 주었다면 위 시행규칙 제23조의2를 유추적용하여 손실보상을 할 의무가 발생되었다고 보기 어려운 한편, 나아가 이미 실질적으로 위 시행규칙 제23조의2 단서에 의한 의무를 이행한 것이라고 할 것이므로, 사업시행자에게 이와 별도로 지가하락 등 사실상의 손해에 관하여서까지 위 간접보상에 관한 규정의 유추적용에 의한 손실보상 의무가 있다고 할 수는 없다.

### 【참조조문】

[1] 헌법 제23조 제3항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제3조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 시행규칙 제23조의2, 민법 제750조

### 【전문】

【원 고】 원고 (소송대리인 변호사 홍진원)

【피 고】 한국토지공사 (소송대리인 변호사 송윤배)

【주문】

】

1. 원고의 청구를 기각한다.
2. 소송비용은 원고의 부담으로 한다.

【청구취지】 피고는 원고에게 631,420,000원 및 이에 대한 이 사건 청구취지확장 및 청구원인변경신청서 송달 다음날부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

【이유】

】 1. 기초 사실

다음 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나, 갑 제1호증의 1, 2, 3, 갑 제2호증, 갑 제3호증의 1, 2, 3, 4, 갑 제4호증의 1, 2, 3, 갑 제5호증의 1, 2, 갑 제6호증의 1, 2, 3, 4, 갑 제7호증, 을 제1 내지 7호증, 을 제8호증의 1, 2, 을 제9호증의 각 기재, 이 법원의 검증결과 및 증인 소외 1, 소외 2의 각 증언에 변론의 전취지를 종합하면 이를 인정할 수 있고, 반증이 없다.

가. 원고는 풍덕천 사거리에서 신갈을 연결하는 편도 2차로의 구 393호선 지방도 풍덕천 기점 2km 지점의 서쪽에 연결해 있는 용인시 구성면 (주소 1 생략) 잡종지 991㎡와 (주소 2 생략) 답 2,163㎡(이하 두 필지의 토지를 합하여 '이 사건 토지'라고 한다)의 소유자이고, 피고는 1996. 11. 19. 경기도지사로부터 국가지원지방도 23호선(구 393호 지방도의 일부)의 확장 및 신설공사에 관한 사업시행허가를 받은 시행자이다.

나. 피고가 시행하는 위 도로공사에는 용인시 (주소 3 생략)에서 용인시 (주소 4 생략)까지의 길이 2.6km의 왕복 6차선 도로의 신설 및 위 (주소 4 생략)에서 (주소 5 생략)까지의 기존 왕복 4차선의 구 393호 지방도를 6차선으로 확장(이하 '이 사건 도로'라고 한다)하는 공사 및 이 사건 도로공사에 편입되지 아니하는 기존의 구 393호 지방도의 나머지 구간과 위 신설도로를 연결하기 위하여 위 (주소 4 생략) 일대에 보정교차로를 설치하는 공사가 포함되어 있었다.

그런데 이 사건 도로의 예정지 중 위 보정리에서 죽전리 사이에는 산이 놓여 있고 산 아래는 밀집 주거지역이었기 때문에 피고는 산중턱을 지나는 길이 0.3km의 고가차도를 건설하게 되었고, 그 고가차도에서 기존도로와 합류하는 Y자 형태의 위 보정교차로까지는 급경사의 내리막길을 피하기 위하여 보정교차로의 도로계획고가 기존의 구 393호선 지방도보다 4m 이상 높아지게 되었다.

피고는 낮은 기존도로에서 위 보정교차로에 진입하기 위하여 기존도로를 성토하거나 입체식으로 교차로를 건설하는 방법 중 주변환경을 고려하여 기존도로에서 위 보정교차로까지의 진입하는 도로 부분을 성토하는 방법으로 도로공사를 시행하게 되었고, 위 진입하는 도로변에 위치하고 있던 이 사건 토지와 위 진입로의 사이에는 높이 0.5m~4.3m, 길이 77m의 옹벽이 설치되게 됨에 따라 이 사건 토지는 이 사건 지방도 및 이 사건 신설도로에의 진출입이 불가능하게 되었다.

라. 이에 피고는 1998. 10. 24. 원고와 그 남편인 소외 1을 만나 위 보정교차로의 현황을 설명하고, 이 사건 토지에서 기존도로 및 신설도로에 진출입할 수 있는 노폭이 3m 내지 4m 정도인 부채 모양의 진출입도로를 설치해 주겠다는 제안을 하였고, 그 후 원고와의 사이에 수차례 협의를 거쳐 부채모양의 진출입도로의 개설 및 배수처리시설을 설치하기로 하는 내용의 공사계획을 확정하고 설계도를 일부 변경한 다음, 위 보정교차로공사와 이 사건 토지에서 위 보정

교차로에 진출입할 수 있는 부채도로를 개설하기 위한 공사를 시행하던 중 원고가 1999. 5. 16.경 완성된 옹벽을 보고 그 높이가 예상했던 것 보다 높고, 이 사건 토지의 배수에 문제가 있다고 항의하면서 국민고충처리위원회, 용인시의회 등 관계 기관에 위 진입도로의 계획고를 낮추어 이 사건 토지와 같은 높이로 하거나 이 사건 토지를 사업지구로 편입하여 수용하고, 우천시 높이가 낮은 이 사건 토지에 빗물이 흘러들 것에 대비하여 배수시설을 설치할 것 등의 민원을 제기하면서 위 보정교차로공사를 저지할 움직임을 보이자, 위 보정교차로공사의 시공사인 소외 LG건설 주식회사는 원고의 남편인 위 소외 1과 사이에 2000. 2. 25. 위 시공회사가 원고만을 위하여 이 사건 도로에서 이 사건 토지 앞을 지나는 폭 5m 이내의 부채꼴모양의 진출입도로를 개설하여 주기로 하고, 위 진출입도로로 인한 우수처리계획은 이 사건 토지 앞에는 차량출입을 위하여 U형 측구로 하고 나머지 구간은 배수관을 매설하며, 토사 및 이물질 제거를 위하여 집수정을 설치하기로 하는 등의 세부적인 합의를 하고 위 진출입도로공사를 시행하고 있다.

## 2. 원고의 주장과 그에 대한 판단

원고는, 이 사건 토지는 기존도로에 진출입하기가 편리한 토지였으나, 피고가 이 사건 보정교차로공사를 시행하면서 기존의 도로를 성토하여 옹벽을 쌓는 방식으로 공사를 시행한 결과 사업시행지구 밖에 위치한 이 사건 토지에서 기존 도로에의 진출입이 곤란하게 되고 기존도로에서 잘 보이지 아니하게 되어 이 사건 토지의 가격이 하락하게 되었으므로 헌법 제23조 제3항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 '특례법'이라고만 한다) 제3조 제1항에 의하여 직접 또는 위 특례법의 각 규정을 유추적용하여 위 지가하락분 631,420,000원 상당의 손실보상을 하여 줄 의무가 있다 할 것인데, 그 손실보상의무를 이행하지 아니한 채 도로의 확장 및 신설공사를 시행하였으므로 피고는 불법행위자로서 원고에게 위 손실보상금 상당의 손해를 배상할 의무가 있다고 주장한다.

살피건대, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법은 사업시행자가 공공사업에 필요한 토지 등을 협의에 의하여 취득 또는 사용할 경우 이에 따르는 손실보상의 기준과 방법을 정하는 것을 목적으로 하는 법이므로, 공공사업의 시행으로 손실을 입은 자는 사업시행자와 사이에 손실보상에 관한 협의가 이루어지지 아니한 이상, 같은 법 제3조 제1항에 근거하여 곧바로 사업시행자에게 구체적인 손실보상청구권을 행사할 수는 없다 할 것이고, 손실보상 의무가 있는 공공사업의 시행자가 그 손실보상절차를 이행하지 아니하고 목적물의 소유자 또는 관계인으로부터 동의를 얻지도 아니한 채 공공사업을 시행하여 그 목적물에 대하여 실질적이고 현실적인 침해를 가하였다면 그 소유자나 관계인들에게 불법행위가 된다고 할 것이나, 같은법시행규칙 제23조의2에 의하면, "공공사업의 시행지구(댐건설을 위하여 다목적댐 건설예정지로 지정된 토지를 포함한다.

이하 같다)밖의 대지(조성된 대지를 말한다).건물 또는 농경지(계획조성된 유실수 및 죽림단지를 포함한다)가 공공사업의 시행으로 인하여 산지나 하천 등에 둘러싸여 교통이 두절되거나 경작이 불가능하게 된 경우는 그 소유자의 청구에 의하여 이를 공공사업시행지구안에 편입되는 것으로 보아 보상한다.

다만, 당해 토지의 매수비가 도로 또는 도선시설의 설치비용을 초과할 경우에는 토지의 매수에 같음하여 도로 또는 도선시설을 설치할 수 있다.

"고 규정하고 있는바, 위에서 본 바와 같이 위 보정교차로공사로 인하여 이 사건 토지와 기존도로 사이에 옹벽이 설치되게 되어 이 사건 토지에서 기존도로에의 진출입이 곤란하게 되자 사업시행자인 피고가 기존도로에서 이 사건 토지에의 출입 등 이 사건 토지의 이용을 위하여 진출입도로를 개설하여 주기로 하여 그에 따라 진출입도로를 설치하여 준 이상 위 시행규칙 제23조의2를 유추적용하여 손실보상을 할 의무가 발생되었다고 보기 어려운 한편, 나아가 이미 실질적으로 위 시행규칙 제23조의2 단서에 의한 의무를 이행한 것이라 할 것이며, 피고에게 이와 별도로 지가하

락 등 사실상의 손해에 관하여서까지 위 간접보상에 관한 규정의 유추적용에 의한 손실보상의무가 있다고 할 수 없고 달리 위와 같은 경우에 관한 보상을 규정한 법령이 있음을 발견할 수도 없으므로, 피고에게 손실보상의무가 있음을 전제로 하여 그 손실보상금 상당의 손해배상을 구하는 원고의 청구는 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없을 뿐만 아니라, 위 인정과 같은 교차로의 설치로 인하여 원고가 이 사건 토지의 지가가 하락하는 사실상의 손해를 입고 있다 하더라도 피고의 위 교차로설치행위를 위법한 것이라고 할 수 없어 불법행위가 성립된다고 볼 수도 없어 원고의 위 주장은 어느 모로 보나 이유 없다.

### 3. 결 론

그렇다면 원고의 청구는 이유 없어 이를 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 김창석(재판장) 이정민 이정민