

토지수용재결처분취소

[대법원 1992. 11. 10. 92누4833]



【판시사항】

가. 미보상용지에 대하여 보상액 평가기준을 마련한 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 시행규칙 제6조 제7항의 규정취지 나. 위 "가"항의 법조항이 모법에 위반되거나 위임의 근거가 없는지 여부(소극)다. 사업시행자가 적법한 절차를 취하지 아니하여 공공사업의 부지로 취득하지도 못한 단계에서 공공사업을 시행하여 이용상황을 변경시킴으로써 거래가격이 상승된 토지의 경우에도 위 "가"항의 법조항 소정의 "미보상용지"에 포함되는지 여부(소극)라. 사업시행자가 당초 승인을 얻은 부지조성사업을 시행함으로 인하여 토지 소유자들이 개발이익을 얻게 되었다고 하더라도 토지의 수용재결 당시의 현실적인 이용상황에 따라 손실보상액을 평가한 것이 잘못이라고 할 수 없다는 사례

【판결요지】

가. 종전에 공공사업의 시행으로 인하여 정당한 보상금이 지급되지 아니한 채 공공사업의 부지로 편입되어 버린 이른바 미보상용지는 용도가 공공사업의 부지로 제한됨으로 인하여 거래가격이 아예 형성되지 못하거나 상당히 감가되는 것이 보통이어서, 사업시행자가 이와 같은 미보상용지를 뒤늦게 취득하면서 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제4조 제1항 소정의 가격시점에 있어서의 이용상황인 공공사업의 부지로만 평가하여 손실보상액을 산정한다면, 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(1991.12.31. 법률 제4484호로 개정되기 전의 것) 제4조 제3항이 규정하고 있는 "적정가격"으로 보상액을 정한 것이라고는 볼 수 없게 되므로, 이와 같은 부당한 결과를 구제하기 위하여 종전에 시행된 공공사업의 부지로 편입됨으로써 거래가격을 평가하기 어렵게 된 미보상용지에 대하여는 특별히 종전의 공공사업에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가함으로써 그 "적정가격"으로 손실보상을 하여 주려는 것이 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조 제7항의 규정취지라고 이해된다. 나. 위 "가"항의 시행규칙 제6조 제7항은 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제2조 제1항이나 제2항에 위반하는 것이라고 보기 어려울 뿐만 아니라, 모법의 위임을 받은 근거가 없는 것이라고 볼 수 없다. 다. 공공사업의 시행자가 적법한 절차를 취하지 아니하여 아직 공공사업의 부지로 취득하지도 못한 단계에서 공공사업을 시행하여 토지의 현실적인 이용상황을 변경시킴으로써, 오히려 토지의 거래가격이 상승된 경우까지 위 "가"항의 시행규칙 제6조 제7항에 규정된 미보상용지의 개념에 포함되는 것이라고 볼 수 없다. 라. 사업시행자가 당초 승인을 얻은 부지조성사업을 시행함으로 인하여 토지 소유자들이 개발이익을 얻게 되었다고 하더라도 토지의 수용재결 당시의 현실적인 이용상황에 따라 손실보상액을 평가한 것이 잘못이라고 할 수 없다는 사례.

【참조조문】

가.나.다. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조 제7항 가.라. 구공공용지의취득및손실보상에관한특례법(1991.12.31. 법률 제4484호로 개정되기 전의 것) 제4조 제3항 나.라. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제2조

【전문】

【원고, 피상고인】 강석채 외 1인 원고들 소송대리인 변호사 하죽봉

【피고, 상고인】 중앙토지수용위원회 외 1인 피고들 소송대리인 변호사 김익하

【원심판결】 서울고등법원 1992.2.14. 선고 90구21539 판결

【주문】

】

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 피고들의 부담으로 한다.

【이유】

】 1. 원심이 인정한 사실관계의 요지.

가. 건설부장관이 1974.4.1. 산업기지개발촉진법(산업입지및개발에관한법률 부칙 제2조제5조 의 규정에 따라 산업기지 개발구역으로 지정·고시한 창원종합기계공업기지 내에서, 피고 창원시가 원고들의 공유인 이 사건 토지(4,221㎡)를 비롯한 일대의 토지 713,727.79㎡상에 사파지구 부지조성사업을 추진하기로 계획하여 1983.7.경 경상남도지사로 부터 같은 법 제8조의 규정에 따른 산업기지개발사업 실시계획의 승인을 얻고, 7.16. 위 승인내용이 고시되었다.

나. 위 부지조성사업의 시행이 지연되어 오다가 경상남도지사의 승인하에 그 사업시행기간이 3차에 걸쳐 연장됨으로써 1989.12.31.까지로 연장되었는데, 피고 창원시가 그 기간 내에도 사업지구내 일부 토지의 취득절차 등을 마치지 못 하게 되자 1989.12.27.경 경상남도지사로 부터 그 사업시행기간을 1990.12.31.까지로 연장하는 데 대한 승인(이 뒤에는 "이 사건 연장승인"이라고 약칭한다)을 얻었으나, 그 승인내용은 종전의 사업시행기간이 만료된 후인 1990.1.8.자로 뒤늦게 고시되었다.

다.

그 후 피고 창원시는 이 사건 토지의 취득을 위한 협의가 원만히 이루어지지 아니하자 그 수용을 위한 재결을 신청하여 1990.4.7. 경상남도지방토지수용위원회로부터 이 사건 토지에 관하여 수용시기를 5.11.로 한 수용재결을 받았다.

라. 이 사건 토지는 비록 그 지목이 유지(溜池) 이기는 하나, 위 사업실시계획의 승인 후 피고 창원시가 이 사건 토지 일 대에 대하여 택지조성공사를 시행함으로써 1985.2.25.경까지 매립되어 위 수용재결 당시에는 이미 택지조성이 완료 된 상태였다.

2. 피고들 소송대리인의 상고이유 제1점에 대한 판단.

가. 원심은, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이 뒤에는 "특례법"이라고 약칭한다)시행령(이 뒤에는 "령"이라고 약칭한다) 제2조 제1항에는 토지 등의 취득에 있어서 보상액의 평가는 가격시점에 있어서 일반적인 이용방법에 의 한 객관적인 상황을 기준으로 하여야 한다고 규정되어 있고, 제2항에는 취득할 토지에 대한 평가는 지적공부상의 지목에 불구하고 가격시점에 있어서의 현실적인 이용상황에 따라서 평가되어야 한다고 규정되어 있으므로, 이 사건 토지에 대한 손실보상금의 평가는 그 지목에 불구하고 수용재결 당시의 현실상황인 대지를 기준으로 행하여야 할 것이라고 전제하고 나서, 위와 같은 령의 규정에 배치되는 예외적인 내용을 정한 특례법시행규칙(이 뒤에는 "규칙"이라고 약칭한다) 제6조 제7항은 령에 그러한 예외규정을 시행규칙에 따로 둘수 있음을 정한 규정이 없으므로 모

법에 반하거나 위임의 근거가 없는 것으로 무효라고 판단하였다.

나. 토지수용법 제57조의2에 의하면 손실보상액의 산정방법 및 기준 등에 관하여는 토지수용법에 규정된 것을 제외하고는 특례법 제4조의 규정을 준용하도록 규정되어 있는바, 1991.12.31. 법률 제4484호로 개정되기 전의 구 특례법 제4조 제3항은 취득하여야 할 토지에 대하여는 인근유사토지의 거래가격을 고려한 적정가격으로 보상액을 정하되, 그 평가방법 손실액의 산정방법 및 기준 등에 관하여는 대통령령이 정하는 범위 안에서 건설부장관이 정하도록 위임하고 있고, 규칙 제6조 제7항 본문은 "종전에 시행된 공공사업의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지에 대하여는 종전의 공공사업에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가하여야 한다"고 규정하고 있다.

종전에 공공사업의 시행으로 인하여 정당한 보상금이 지급되지 아니한 채 그 공공사업의 부지로 편입되어버린 이른바 미보상용지(未補償用地), 예를 들면 도로나 댐 등의 부지로 편입되어버린 전답이나 대지)는, 그 용도가 공공사업의 부지로 제한됨으로 인하여 거래가격이 아예 형성되지 못하거나 상당히 감가되는 것이 보통이어서, 사업시행자가 이와 같은 미보상용지를 뒤늦게 취득하면서 특례법제4조 제1항 소정의 가격시점에 있어서의 이용상황인 공공사업의 부지로만 평가하여 손실보상액을 산정한다면, 구 특례법 제4조 제3항이 규정하고 있는 "적정가격"으로 보상액을 정한 것이라고는 볼 수 없게 되므로, 이와 같은 부당한 결과를 구제하기 위하여 종전에 시행된 공공사업의 부지로 편입됨으로써 그 거래가격을 평가하기 어렵게 된 미보상용지에 대하여는 특별히, 종전의 공공사업에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가함으로써 그 "적정가격"으로 손실보상을 하여 주려는 것이 규칙 제6조 제7항의 규정취지라고 이해된다.

규칙 제6조 제7항의 이와 같은 입법취지에 비추어 본다면, 원심이 판시하고 있는 바와 같이 령 제2조 제1항 및 제2항이 가격시점(법 제4조 제1항에 규정된 산정시기)에 있어서의 일반적인 이용방법에 의한 객관적 상황을 기준으로 하여 그 가격시점에 있어서의 현실적인 이용상황에 따라 보상액을 평가하도록 원칙을 규정하고 있다고 하더라도, 종전의 부당한 공공사업의 시행으로 인하여 가격시점에 있어서의 현실적인 이용상황에 따른 보상액의 평가가 어렵게 된 미보상용지의 합리적인 보상액의 평가방법을 규정한 규칙 제6조 제7항이 반드시 령 제2조 제1항이나 제2항에 위반하는 것이라고 보기도 어려울 뿐만 아니라, 모법의 위임을 받은 근거가 없는 것이라고 볼 수도 없다.

다.

그러나, 이 사건 토지의 경우와 같이 공공사업의 시행자가 적법한 절차를 취하지 아니하여 아직 공공사업의 부지로 취득하지도 못한 단계에서 공공사업을 시행하여 토지의 현실적인 이용상황을 변경시킴으로써, 오히려 토지의 거래가격이 상승된 경우까지 규칙 제6조 제7항에 규정된 미보상용지의 개념에 포함되는 것이라고 볼 수는 없으므로, 이 사건 토지에 대한 손실보상액의 평가에 관하여는 규칙 제6조 제7항이 적용될 수 없는 것이다.

공익사업에 필요한 토지를 수용함으로써 인하여 그 토지의 소유자가 입게 된 손실에 대한 보상액의 산정은 수용재결 당시의 거래가격(시장가격)을 일반적인 기준으로 삼아야 하는 것이 원칙으로서, 령 제2조 제1항이나 제2항도 이와 같은 원칙을 구체적으로 규정한 것에 지나지 않는 것이므로, 원심이 이 사건 토지의 수용재결 당시의 현실적인 이용

상황에 따라 손실보상액을 평가한 것은 정당한 것으로 수긍이 된다.

그렇다면, 원심이 규칙 제6조 제7항이 모법에 위반하거나 모법의 위임을 받은 근거가 없는 것이어서 무효라고 판단한 점에는, 손실보상액의 산정방법에 관한 특례법과 령 및 규칙 등 관계법령의 규정내용을 오해한 위법이 있다고 할 것이지만, 이 사건 토지에 대한 손실보상액을 산정함에 있어서 규칙 제6조 제7항을 적용하지 아니한 것은 결과적으로 정당하므로, 원심이 저지른 위와 같은 위법은 판결에 영향을 미친 것이라고 볼 수 없다.

라. 결국 이 점을 비난하는 논지는 받아들일 것이 못된다.

3. 같은 상고이유 제2점에 대한 판단.

원심은, 이 사건 토지의 수용은 당초의 사업실시계획의 승인에 터잡은 것이 아니고 새로운 사업실시계획의 승인으로서의 효력을 갖는 이 사건 연장승인에 근거한 것으로서, 당초의 사업실시계획의 승인은 그 사업시행기간의 만료일인 1989.12.31.의 다음날부터 그 효력을 상실한 것이라고 판단하였는바, 원심의 이와 같은 판단은 당원의 판례(1981.12.22. 선고 80다3269 판결; 1991.11.26. 선고 90누9971판결 등)가 취한 견해에 따른 것으로서 정당하다.

또 소론이 지적하는 바와 같이 피고 창원시가 당초의 사업실시계획의 승인을 얻어 택지조성사업을 시행함에 있어서 당시의 등기명의인인 창원시를 피수용자로 하여(관계증거와 기록에 의하면 이 사건 토지에 관하여 1984.2.10. 창원시의 명의로 소유권이전등기가 경료되었다가 그후 확정판결에 의하여 그 등기가 말소되었음을 알 수 있다) 보상금을 사정한 후 1984.9.3.부터 1985.2.25.까지 사이에 매립공사를 완료하였다고 하더라도, 이와 같은 사실만을 가지고 그 당시에 이 사건 토지가 적법하게 수용되었던 것과 마찬가지로 취급하여 이 사건 토지의 그 당시의 현실적인 이용상황에 따라 원고들에 대한 이 사건 토지의 손실보상액을 산정할 수는 없다고 할 것이다.

논지는 이와 상반되는 견해에서 원심판결에 행정처분의 효력과 토지수용에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 비난하는 것에 지나지 아니하여 받아들일 수 없다.

4. 같은 상고이유 제3점에 대한 판단.

소론은 요컨대, 원심이 피고 창원시가 막대한 비용을 들여 매립공사 등을 함으로써 이 사건 토지를 택지로 조성한 사실을 전혀 고려하지 아니하고 택지로서의 현상만을 기준으로 이 사건 토지의 손실보상금을 산정한 것은 잘못이라는 것이나, 피고 창원시가 당초 승인을 얻은 부지조성사업을 시행함으로 인하여 원고들이 이른바 개발이익을 얻게 되었다고 하더라도, 원심이 정당하게 판시한 바와 같이 그 당초의 부지조성사업에 관한 실시계획의 승인은 이미 효력을 상실하였을 뿐더러, 이 사건 토지의 수용은 당초의 사업실시계획의 승인에 기한 것이 아니라 이 사건 연장승인을 근거로 한 것인 만큼, 원고들에게 귀속되는 그와 같은 개발이익은 개발이익의 환수에 관한 제도(1990.1.1.부터 시행된 개발이익환수에 관한 법률 제2조 제1호와 제3조 제2항에 의하면 공공사업의 시행 등에 의하여 정상지가상승분을 초과하여 토지소유자에게 귀속되는 토지가액의 증가분에 대하여는 국가가 토지초과이득세법이 정하는 바에 의하여 토지초과이득세로 징수하도록 규정되어 있다)에 따라서 환수되거나, 원심이 판시한 바와 같이 피고 창원시가 이 사건 토지를 택지로 조성하는 데에 지출한 비용을 민법에 규정된 부당이득의 법리에 따라 원고들로부터 반환받는 것은 별론으로 하고, 원심이 이 사건 토지의 수용재결 당시의 현실적인 이용상황에 따라 손실보상액을 평가한 것이 잘못이라고 할 수 없으므로, 논지도 이유가 없다.

5. 그러므로 피고들의 상고를 모두 기각하고 상고비용은 패소자인 피고들의 부담으로 하기로 관여 법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

<div style='text-align:center'></div>