

보상금증액

[대법원 2018. 1. 25. 선고 2017두61799 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] 수용대상 토지에 관하여 특정 시점에서 용도지역 등을 지정 또는 변경을 하지 않은 것이 특정 공익사업의 시행을 위한 것인 경우, 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하는 제한으로 보아 용도지역 등의 지정 또는 변경이 이루어진 상태를 상정하여 토지가격을 평가해야 하는지 여부(적극) 및 특정 공익사업의 시행을 위하여 용도지역 등을 지정 또는 변경을 하지 않았다고 보기 위한 요건
- [3] 2개 이상의 토지 등에 대한 감정평가 방법 및 예외적으로 일괄평가가 허용되는 경우인 2개 이상의 토지 등이 ‘용도상 불가분의 관계’에 있다는 의미

【판결요지】

- [1] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률과 그 시행규칙의 관련 규정에 의하면, 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) 등에 따른 용도지역·지구·구역(이하 ‘용도지역 등’이라고 한다)의 지정 또는 변경과 같이 그 자체로 제한목적이 달성되는 일반적 계획제한으로서 구체적 도시계획사업과 직접 관련되지 아니한 경우에는 그러한 제한을 받는 상태 그대로 평가하여야 한다. 반면 도로·공원 등 특정 도시계획시설의 설치를 위한 계획결정과 같이 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 때에는, 그 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하는 제한으로 보아 그 제한을 받지 아니하는 상태를 상정하여 평가하여야 한다.
- [2] 어느 수용대상 토지에 관하여 특정 시점에서 용도지역·지구·구역(이하 ‘용도지역 등’이라고 한다)을 지정 또는 변경하지 않은 것이 특정 공익사업의 시행을 위한 것일 경우 이는 해당 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하는 제한이라고 보아 용도지역 등의 지정 또는 변경이 이루어진 상태를 상정하여 토지가격을 평가하여야 한다. 여기에서 특정 공익사업의 시행을 위하여 용도지역 등을 지정 또는 변경하지 않았다고 볼 수 있으려면, 토지가 특정 공익사업에 제공된다는 사정을 배제할 경우 용도지역 등을 지정 또는 변경하지 않은 행위가 계획재량권의 일탈·남용에 해당함이 객관적으로 명백하여야만 한다.
- [3] 2개 이상의 토지 등에 대한 감정평가는 개별평가를 원칙으로 하되, 예외적으로 2개 이상의 토지 등에 거래상 일체성 또는 용도상 불가분의 관계가 인정되는 경우에 일괄평가가 허용된다. 여기에서 ‘용도상 불가분의 관계’에 있다는 것은 일단의 토지로 이용되고 있는 상황이 사회적·경제적·행정적 측면에서 합리적이고 그 토지의 가치 형성적 측면에서도 타당하다고 인정되는 관계에 있는 경우를 뜻한다.

【참조조문】

- [1] [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제70조](#), [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에](#)

[관한 법률 시행규칙 제23조 제1항](#)

[\[2\]공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제70조,공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제23조 제1항](#)

[\[3\]구 가격공시 및 감정평가에 관한 법률\(2016. 1. 19. 법률 제13796호로 전부 개정되기 전의 것\) 제31조,구 감정평가에 관한 규칙\(2012. 8. 2. 국토해양부령 제508호로 전부 개정되기 전의 것\) 제15조 제1항\(현행제7조 제1항,제2항참조\)](#)

【참조판례】

[\[1\]대법원 2012. 5. 24. 선고 2012두1020 판결/ \[2\]대법원 2015. 8. 27. 선고 2012두7950 판결\(공2015하, 1401\) / \[3\]대법원 2017. 3. 22. 선고 2016두940 판결\(공2017상, 874\)](#)

【전문】

【원고, 상고인 겸 피상고인】

【피고, 피상고인 겸 상고인】

대전광역시 유성구 (소송대리인 변호사 박철환)

【원심판결】

대전고법 2017. 8. 30. 선고 2017누11501 판결

【주 문】

원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 대전고등법원에 환송한다. 원고의 상고를 기각한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 원고의 상고이유에 대하여

가. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」과 그 시행규칙의 관련 규정에 의하면, 공법상 제한을 받는 토지에 대한 보상액을 산정할 때에 해당 공법상 제한이 구 도시계획법 등에 따른 용도지역·지구·구역(이하 ‘용도지역 등’이라고 한다)의 지정 또는 변경과 같이 그 자체로 제한목적이 달성되는 일반적 계획제한으로서 구체적 도시계획사업과 직접 관련되지 아니한 경우에는 그러한 제한을 받는 상태 그대로 평가하여야 한다. 반면 도로·공원 등 특정 도시계획시설의 설치를 위한 계획결과와 같이 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 때에는, 그 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하는 제한으로 보아 그 제한을 받지 아니하는 상태를 상정하여 평가하여야 한다([대법원 2012. 5. 24. 선고 2012두1020 판결](#) 등 참조).

그리고 어느 수용대상 토지에 관하여 특정 시점에서 용도지역 등을 지정 또는 변경하지 않은 것이 특정 공익사업의 시행을 위한 것일 경우 이는 해당 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하는 제한이라고 보아 용도지역 등의 지정 또는 변경이 이루어진 상태를 상정하여 토지가격을 평가하여야 한다. 여기에서 특정 공익사업의 시행을 위하여 용도지역 등을 지정 또는 변경하지 않았다고 볼 수 있으려면, 토지가 특정 공익사업에 제공된다는 사정을 배제할 경우 용도지역 등을 지정 또는 변경하지 않은 행위가 계획재량권의 일탈·남용에 해당함이 객관적으로 명백하여야만 한다([대법원 2015. 8. 27. 선고 2012두7950 판결](#) 등 참조).

나. 원심은, 이 사건 수용토지가 개발제한구역에서 해제된 상태를 전제로 수용보상액을 산정하여야 한다는 원고의 주장에 대하여, ① 이 사건 수용토지는 1973. 6. 27. 개발제한구역으로 지정된 이래 현재까지 그 지정이 유지되고 있고, ② 개발제한구역 내 주차장을 조성하는 이 사건 사업은 관련 법령 규정상 개발제한구역 지정을 별도로 해제할 필요 없이 행정청의 허가를 받아 시행할 수 있다는 점 등을 근거로 하여, 원고 주장을 배척하였다.

다. 이러한 원심의 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 거기에 상고이유 주장과 같이 계획재량권의 일탈·남용에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 피고의 상고이유 제1점에 대하여

가. 구 가격공시 및 감정평가에 관한 법률(2016. 1. 19. 법률 제13796호로 전부 개정되기 전의 것) 제31조는 “토지 등의 감정평가에 있어서 그 공정성과 합리성을 보장하기 위하여 감정평가업자가 준수하여야 할 원칙과 기준은 국토해양부령으로 정한다.”라고 규정하고 있다. 그 위임에 따른 구 감정평가에 관한 규칙(2012. 8. 2. 국토해양부령 제508호로 전부 개정되기 전의 것) 제15조 제1항은 “평가는 대상물건마다 개별로 행하여야 한다. 다만 2개 이상의 대상물건이 일체로 거래되거나 대상물건 상호 간에 용도상 불가분의 관계가 있는 경우에는 일괄하여 평가할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 따라서 2개 이상의 토지 등에 대한 감정평가는 개별평가를 원칙으로 하되, 예외적으로 2개 이상의 토지 등에 거래상 일체성 또는 용도상 불가분의 관계가 인정되는 경우에 일괄평가가 허용된다. 여기에서 ‘용도상 불가분의 관계’에 있는지 여부는 일단의 토지로 이용되고 있는 상황이 사회적·경제적·행정적 측면에서 합리적이고 그 토지의 가치 형성적 측면에서도 타당하다고 인정되는 관계에 있는 경우를 뜻한다(대법원 2017. 3. 22. 선고 2016두940 판결 등 참조).

나. 원심은, 피고가 원래 1필지였던 이 사건 수용토지를 전(前) 소유자인 소외인으로부터 일괄하여 임차하였고, 원고도 그 상태 그대로 이를 매수하였던 점, 원고가 이 사건 수용토지의 지목 변경 및 분할 신청을 하기 전후로 그 이용 상황이 특별히 변경되지 않았고 인근 주민들이 계속해서 간이휴게소, 화장실과 그에 부속한 주차장으로 사용하고 있었던 점 등을 이유로, 이 사건 수용토지 2필지 즉, ① 대전 유성구 ○○동(지번 1 생략) 대 260㎡, ② (지번 2 생략) 주차장 1,211㎡[이하 차례로 ‘(지번 1 생략) 대지’, ‘(지번 2 생략) 주차장’이라고 하고, 합하여 ‘이 사건 수용토지’라고 한다]가 용도상 불가분의 관계에 있어 일단의 토지[이하 ‘일단지(一團地)’라고 한다]로 평가함이 상당하다고 판단하였다.

다. 그러나 원심의 판단은 아래와 같은 이유로 그대로 수긍하기 어렵다.

(1) 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거를 종합하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

(가) 피고는 소외인으로부터 대전 유성구 ○○동(지번 1 생략) 전 1,471㎡를 임차하여 계룡산 자락의 수통골에 다니는 주민들이 이용할 수 있는 공영주차장[나중에 (지번 2 생략) 주차장으로 분할된 부분]을 설치하였고, 그 주차장 부속시설로 공공화장실과 공공휴게실 연면적 130.51㎡(이하 ‘이 사건 건물’이라고 한다)를 신축하여 1998. 1. 13. 그 건물에 관한 소유권보존등기를 마쳤다.

(나) 원고는 2009. 10. 9. 소외인으로부터 이 사건 수용토지를 매수하여 2009. 11. 3. 소유권이전등기를 마친 후, 2012. 1.경 위 토지를 분할하면서 지목 변경을 하여, (지번 1 생략) 대지와 (지번 2 생략) 주차장으로 변

경하였다.

(다) 한편 피고는 2012. 3.경 이 사건 건물을 철거하고 2012. 4. 5. 그에 관한 멸실등기를 마쳤다. 주민들은 위 (지번 2 생략) 주차장을 계속해서 주차장으로 이용하였는데, 그 주차장은 아스팔트로 포장되고 주차구획선이 그려져 있었다.

(라) 대전광역시토지수용위원회는 2015. 3. 19. 이 사건 수용토지에 대한 손실보상금을 679,263,100원, 수용개시일을 2015. 4. 23.로 하는 수용재결을 하였다. 위 보상금에는 (지번 1 생략) 대지의 지장물인 경계석(화강석), 바닥콘크리트, 포설된 쇠석(잡석)에 대한 이전비 상당의 손실보상금이 포함되어 있다.

(2) 이러한 사실을 통해 알 수 있는 다음과 같은 사정을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 평가시점인 수용재결일 당시 (지번 1 생략) 대지와 (지번 2 생략) 주차장이 용도상 불가분의 관계에 있었다고 인정하기 어렵다.

(가) 우선 (지번 1 생략) 대지는 지목이 ‘대(垓)’이고, (지번 2 생략) 주차장은 지목이 ‘주차장’으로 서로 다르며, 아래에서 보는 바와 같이 수용재결일인 2015. 3. 19.경 두 토지의 현실적 이용상황도 같다고 볼 수 없다.

(나) 피고가 2012. 3. 21.경 이 사건 건물을 철거함으로써 (지번 1 생략) 대지는 주차장 부속시설인 이 사건 건물 부지로서의 역할을 상실하였고, 그때부터 수용재결일인 2015. 3. 19.까지 약 3년 동안 영구적인 건축물이 건축되어 있지 않은 나대지(裸垓地) 상태로 있었다.

(다) 원고는 (지번 1 생략) 대지에 대하여 개발행위허가를 받아 건물을 신축하기 위하여 토지분할과 지목 변경 절차를 진행하였고, (지번 1 생략) 대지와 (지번 2 생략) 주차장을 구분하기 위하여 양 토지 경계에 경계석을 설치한 후 (지번 1 생략) 대지에 쇠석(잡석)을 깔고 그 일부를 콘크리트로 포장하는 등 (지번 1 생략) 대지의 형상을 변경한 것으로 보인다. 반면 (지번 2 생략) 주차장은 아스팔트로 포장되고 주차구획선이 그려진 상태로 수용개시일까지 계속해서 주차장으로 사용되었다.

(라) 결국 토지 분할 및 지목 변경, 이 사건 건물의 철거, (지번 1 생략) 대지의 형상변경 등 일련의 사정변경으로 인하여 (지번 1 생략) 대지와 (지번 2 생략) 주차장이 주차장과 그 부속시설의 부지로서 일체로 사용되던 관계가 종료되었다고 봄이 타당하다.

(마) 한편 수통골을 이용하는 주민들이 위와 같이 형상이 변경된 (지번 1 생략) 대지에도 주차하는 경우가 있었다고 하더라도 이는 일시적인 이용상황으로 볼 수 있을 뿐이고, 달리 (지번 1 생략) 대지와 (지번 2 생략) 주차장이 사회적·경제적·행정적인 측면이나 가치형성적 측면에서 일체로서 관리·이용되고 있었다고 볼만한 사정은 찾을 수 없다.

라. 그런데도 원심은 이 사건 수용토지가 계속해서 수통골 이용 주민들을 위한 간이휴게소, 화장실과 그에 부속한 주차장으로 사용되고 있다는 잘못된 전제 아래 (지번 1 생략) 대지와 (지번 2 생략) 주차장이 용도상 불가분의 관계에 있다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 2개 이상의 토지 등을 일괄평가할 수 있는 요건에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있고, 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다[나아가 이 사건 수용토지를 개별로 평가할 경우 (지번 2 생략) 주차장에 관하여는 그 현실적 이용상황과 지목에 부합하도록 비교표준지를 선정하여야 한다는 점도 아울러 지적하여 둔다].

3. 결론

그러므로 피고의 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 원고의 상고는 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된

의견으로 주문과 같이 판결한다.