

서울고등법원 2007.12.18. 선고 2007누12769 판결 【수용재결취소등】

[미간행]

---

## 【전문】

**【원고, 항소인】** 원고 (소송대리인 법무법인 강산 담당변호사 임승택)

**【피고, 피항소인】** 중앙토지수용위원회 외 1

**【변론종결】** 2007. 11. 20.

**【제1심판결】** 수원지방법원 2007. 4. 18. 선고 2005구합3180 판결

## 【주문】

1. 제1심 판결 중 피고 중앙토지수용위원회에 대한 원고 패소부분을 취소한다.
2. 원고의 피고 중앙토지수용위원회에 대한 수용재결처분취소 부분의 소를 각하한다.
3. 피고 중앙토지수용위원회가 평택시 ○○동 산 (이하지번 1 생략) 임야 38,480㎡의 원고의 공유지분 11,640분의 11,340 중 447,907,200분의 180,748,260 및 위 토지 지상 지장물에 대하여 2005. 4. 19.자로 한 이의재결을 취소한다.
4. 원고의 예비적 피고 대한민국에 대한 항소를 기각한다.
5. 소송총비용 중 원고와 피고 중앙토지수용위원회 사이에 생긴 부분의 5분의 1은 원고가, 나머지는 위 피고가, 원고와 피고 대한민국 사이에 생긴 부분은 원고가 각 부담한다.

**【청구취지 및 항소취지】** 제1심 판결을 취소한다. 주위적으로, 피고 중앙토지수용위원회가 평택시 ○○○동 산 (이하지번 1 생략) 임야 38,480㎡의 원고의 공유지분 11,640분의 11,340 중 447,907,200분의 180,748,260 및 위 토지 지상 지장물에 대하여 2004. 12. 21.자로 한 수용재결 및 2005. 4. 19.자로 한 이의재결을 취소한다. 예비적으로, 피고 대한민국은 원고에게 20,000,000원 및 이에 대하여 2005. 4. 19.부

터 제1심 판결 선고일까지는 연 5%, 그 다음날부터 완제일까지는 연 20%의 각 비율에 의한 금원을 지급하라.

## 【이유】

### 1. 기초사실

#### 가. 사업인정 및 고시

평택-이동간 도로 확장 및 포장공사 {1997. 2. 27. 서울지방국토관리청 고시 제1997-39호로 도로구역결정(변경)}

나. 사업시행자 : 피고 대한민국 산하 서울지방국토관리청장

다. 피고 중앙토지수용위원회의 2004. 12. 21.자 수용재결

(1) 수용대상 : 평택시 ○○동 산 (이하지번 1 생략) 임야 38,480㎡(이하 '이 사건 토지'라고 한다)의 원고의 공유지분 11,640분의 11,340 중 447,907,200분의 180,748,260 및 위 토지 지상 지장물(이하 위 지장물 및 이 사건 토지를 통틀어 '이 사건 토지 등'이라 한다)

(2) 손실보상금 : 2,935,865,000원

라. 피고 중앙토지수용위원회의 2005. 4. 19.자 이의재결

손실보상금을 3,116,411,600원으로 증액

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1호증의 1, 2, 을 제1호증의 1, 을 제2호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

### 2. 피고 중앙토지수용위원회에 대한 소의 적법여부에 관한 판단

가. 피고 중앙토지수용위원회는 원고가 주위적 청구로 이 사건 수용재결 및 이의재결의 취소를 구하고 있으나, 그 실질은 보상금의 증액을 구하는 데에 있고, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '법'이라 한다) 제85조 제2항에서는 토지소유자가 토지수용위원회의 재결에 대하여 불복이 있어 행정소송을 제기할 경우에 그 소송이 보상금의 증감에 관한 소송인 때에는 사업시행자를 피고로 하도록 규정하고 있으므로, 피고 중앙토지수용위원회는 피고적격이 없다고 주장한다.

살피건대, 원고는 손실보상금의 증액을 구하는 이 사건 예비적 청구에 앞서서 주위적으로는 이 사건 수용재결 및 이의재결 자체의 위법사유를 주장하며 그 취소를 구하고 있음이 분명하므로, 피고 중앙토지수용위원회에 대한 청구가 단순히 보상금의 증감에 관한 소송임을 전제로 하는 같은 피고의 주장은 이유 없다.

나. 원고가 이 사건 토지가 지적불부합지로서 토지 자체의 특징이 어려워 토지수용 자체가 불가능하다는 이유로 이 사건 토지를 수용한 위 피고의 수용재결과 이의재결의 취소를 모두 구하고 있으므로 살피건대, 이의신청에 대한 재결은 행정심판에 대한 재결의 성격을 갖는 동시에 관할 토지수용위원회가 1차적으로 행한 재결을 다시 심의하여 토지수용에 관한 법률관계를 확정하는 재처분적인 성격도 함께 가지는 것으로 볼 수 있으므로 토지수용에 관한 법률관계를 최종적으로 확정하는 이의신청에 대한 재결을 다투어 그 효력을 배제하는 것이 당사자의 권리구제를 위한 효율적인 방법이며, 법원으로서도 수용재결과 이의재결의 심리과정에서 제기된 당사자의 주장과 토지수용에 관하여 전문적인 지식을 갖고 있는 중앙토지수용위원회가 행한

수용대상토지에 대한 구체적인 실사결과 및 보상금액의 산정기준 등을 모두 고려하여 판단함이 분쟁의 일회적 해결과 판결의 적정성을 보장할 수 있는 점( 헌법재판소 2001. 6. 28. 선고 2000헌바77 결정 등 참조)을 고려하여 보면, 수용재결에 불복하여 중앙토지수용위원회의 이의재결을 거친 경우 수용재결 자체의 취소를 구하는 항고소송은 이의재결을 한 중앙토지수용위원회만이 피고적격이 있는 것으로 봄이 상당하다. 따라서 수용재결의 주체로서 위 피고를 상대로 한 원고의 이 사건 소는 부적법하다고 할 것이다.

### 3. 본안에 관한 판단

#### 가. 원고 주장의 요지

이 사건 토지는 지적불부합지로서 인접 토지와 사이에 경계, 위치, 면적, 형상 등을 확정할 수 없어 정당한 보상액의 산정은 물론 수용대상 토지 자체의 특징이 어려워 토지수용 자체가 불가능하므로 이 사건 이의재결은 위법하고, 수용자체가 가능하다고 하더라도 보상금 산정에 관한 기준을 충족하지 못하였으므로 보상금이 증액되어야 한다.

#### 나. 판 단

갑 제2호증, 갑 제3호증의 1 내지 3, 갑 제4호증의 1 내지 4, 갑 제5 내지 7호증, 갑 제8, 9호증의 각 1, 2, 갑 제10호증의 각 기재 또는 영상에 변론 전체의 취지를 종합하면, 이 사건 토지는 원래 분할 전 평택시 ○ ○동 (이하지번 2 생략) 임야 4정 4단 6무보의 일부이었는데, 그 후 일자불상경에 위 분할 전 토지에서 같은 동 (이하지번 3 생략) 임야 5,742㎡, 같은 동 (이하지번 4 생략) 임야 595㎡, 같은 동 (이하지번 5 생략) 임야 1,190㎡ 등과 함께 분할되었으나, 6. 25 전쟁으로 관련 공부들이 멸실되면서 현재 이 사건 토지를 비롯하여 위 분할 전의 토지에서 분할된 토지들에 대한 임야대장은 복구되었음에도 임야도상에는 위와 같은 분할에 대한 표시가 없이 단지 분할 전의 토지만이 표시되어 있는 사실, 이 사건 토지는 원고와 김학만이 각기 11,340/11,640 및 300/11,640 지분 비율로 공유하고 있고, 같은 동 (이하지번 3 생략) 토지는 미등기 상태이며, 같은 동 (이하지번 4 생략) 및 (이하지번 5 생략) 토지는 정해전 외 3인의 공동 소유인 사실, 한편, 국유지인 같은 동 (이하지번 6 생략) 전 1,524㎡, 김학만 소유의 같은 동 (이하지번 7 생략) 전 469㎡, 원고 소유의 같은 동 (이하지번 8 생략) 전 1,583㎡ 및 같은 동 (이하지번 9 생략) 전 397㎡는 지적도상 위 분할 전 토지의 일부와 중복 표시되어 위 토지들은 물론 위 분할 전 토지에서 분할된 이 사건 토지 및 같은 동 (이하지번 3 생략), (이하지번 4 생략), (이하지번 5 생략) 토지들 모두가 토지대장 또는 임야대장에 '등록사항 정정대상 토지'로 기재되어 있는 사실이 인정된다.

이와 같이 임야도상 위 분할 전의 토지만 표시되어 있을 뿐 거기로부터 분할된 이 사건 토지가 표시되어 있지 아니하고, 또한 위 분할 전의 토지가 같은 동 (이하지번 6 생략), (이하지번 7 생략), (이하지번 8 생략) 및 (이하지번 9 생략) 등의 토지와 사이에 지적불부합 관계에 있다면, 위 토지들의 위치와 상호간의 경계를 전혀 확인할 방법이 없어, 수용되는 토지 부분이 물리적으로 특징이 가능하다고 하더라도, 과연 어느 토지가 얼마만큼 수용의 목적물이 되는지는 알 길이 없으므로 먼저 적법한 절차를 거쳐서 위치와 경계가 확정되지 아니하는 이상 이를 수용할 수는 없다고 할 것이다(사업시행자가 여러 정황을 토대로 하여 이 사건 토지의 위치와 경계를 상세도면 및 용지도에 특정하여 이를 근거로 수용대상 토지와 그 지분을 선정한 것으로

보이나, 그 신빙성을 확인할 방법이 없을 뿐만 아니라 그 절차에 지적정정에 갈음하는 효력을 부여할 수는 없다고 할 것이므로 위와 같은 도면을 근거로 하여 수용의 목적물을 특정할 수는 없다).

따라서 위치와 경계가 특정되지 아니한 토지의 일부분을 임의로 지분을 정하여 수용한 이 사건 재결은 위법하다고 하지 않을 수 없다.

#### 4. 결 론

그렇다면 원고의 이 사건 청구 중 피고 중앙토지수용위원회에 대하여 수용재결의 취소를 구하는 부분은 부적법하여 이를 각하하고, 이의재결의 취소를 구하는 부분은 이유 있어 이를 인용할 것인바, 제1심 판결 중 피고 중앙토지수용위원회에 대한 부분은 이와 결론을 달리하여 부당하므로 원고의 항소를 받아들여 제1심 판결 중 위 피고에 대한 부분을 취소하고 수용재결의 취소를 구하는 부분의 소는 각하하고, 이의재결의 취소를 구하는 부분에 대한 원고의 청구는 인용하며, 피고 대한민국에 대한 항소는 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

판사 정장오(재판장) 문준필 김동아