

환지에정지지정처분취소

[대법원 2002. 4. 12. 선고 2000두5982 판결]

【판시사항】

- [1] 도시계획구역 내에 있는 지가산정 대상토지에 대한 표준지 선정 방법
- [2] 지방자치단체가 토지구획정리사업의 시행을 위한 환지계획을 수립함에 있어 평가식 환지방식을 채택한 경우, 단순 감보율의 비교만으로 환지에정지지정처분의 위법성을 판단하는 기준으로 삼을 수 있는지 여부(소극)

【판결요지】

- [1] 도시계획상 용도지역이 같은지 여부는 토지의 자연적·사회적 조건의 동일 또는 유사성 여부를 판단하는 중요한 요소의 하나이므로, 도시계획구역 내에 있는 지가산정 대상토지에 대하여 용도지역이 같은 일반주거지역 내에서 비교표준지를 선정함이 상당하나, 반드시 당해 토지와 용도지역이 같은 토지만을 표준지로 삼아야 한다든가 용도지역이 같은 표준지는 다른 요소를 고려함이 없이 용도지역이 다른 표준지에 우선하여 그 표준지로 선정하여야 하는 것은 아니며, 평가대상토지 주위에 달리 적절한 표준지가 없는 이상, 표준지가 수용대상토지와 상당히 떨어져 있다는 것만으로는 그 표준지 선정이 위법하다고 할 수 없다.
- [2] 지방자치단체가 토지구획정리사업의 시행을 위한 환지계획을 수립함에 있어 평가식 환지방식을 채택한 경우, 면적식 환지방식과는 달리 종전 토지의 평가액이 동일하다 하더라도 비환지되는 위치·면적 등에 따라 감보율이 달라질 수 있는 이상, 단순 감보율의 비교만으로 환지에정지지정처분의 위법성을 판단하는 기준으로 삼을 수 없다.

【참조조문】

[1]

[구 토지구획정리사업법\(2000. 1. 28. 법률 제6252호로 폐지\) 제48조](#)

[제48조의2](#)

[구 토지구획정리사업법시행령\(2000. 8. 2. 대통령령 제16933호로 폐지\) 제30조의2](#)

[지가공시및토지등의평가에관한법률 제2조 제1호](#)

[제4조](#)

,

[제9조](#)

,

[제10조](#)

,

[지가공시및토지등의평가에관한법률시행령 제3조](#)

,

[제4조](#)

[제5조](#)

[2]

[구 토지구획정리사업법\(2000. 1. 28. 법률 제6252호로 폐지\) 제48조](#)

,

[제48조의2](#)

[제56조](#)

【참조판례】

[1]

[대법원 1992. 9. 14. 선고 91누8722 판결\(공1992, 2905\),](#)

[대법원 1992. 11. 13. 선고 92누1377 판결\(공1993상, 134\),](#)

[대법원 1993. 11. 12. 선고 93누9378 판결\(공1994상, 107\),](#)

[대법원 1994. 6. 24. 선고 93누21972 판결\(공1994하, 2115\),](#)

[대법원 1996. 5. 14. 선고 95누14350 판결\(공1996하, 1889\),](#)

대법원 1997. 4. 8. 선고 96누11396 판결(공1997상, 1457),

[대법원 1999. 1. 15. 선고 98두8896 판결\(공1999상, 302\),](#)

[대법원 2000. 3. 24. 선고 98두13942 판결\(공2000상, 1088\),](#)

대법원 2000. 12. 8. 선고 99두9957 판결(공2001상, 288),

[대법원 2001. 3. 27. 선고 99두7968 판결\(공2001상, 1022\)](#)

【전문】

【원고,피상고인】

배운순 외 8인 (소송대인 변호사 함준표)

【피고,상고인】

인천광역시 남동구청장

【원심판결】

서울고법 2000. 6. 15. 선고 99누6172 판결

【주문】

원심판결을 파기하고 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

1. 원심의 인정 사실

가. 피고가 1996. 8. 2. 장수지구토지구획정리사업시행인가를 받고, 환지계획을 수립함에 있어, 사업시행 전의 토지평가액을 기준으로 하여 평가액을 지수화한 후 그에 따라 사업시행 후의 토지를 분배하는 평가식 환지방식을 채택하기로 하여, 제일감정평가법인 및 정일감정평가법인으로 하여금 인천 남동구 장수동 507 임야 5,633㎡(아래에서는 이 사건 토지라 한다)를 포함한 사업지구 안의 토지들에 대하여 1996. 8. 20.을 기준으로

시행 전의 현황에 따른 토지의 가액 및 시행 후를 상정한 토지의 가액을 평가하게 하였고, 그 평가액을 토대로 토지평가협의회를 거친 후, 1998. 6. 27. 이 사건 토지를 노폭 15m인 시행지구 내의 중심도로와 사거리 각지에 위치한 8필지 합계 1,806.6㎡(아래에서는 이 사건 환지예정지라 한다)로 비환지하는 이 사건 처분을 하였다. 따라서 이 사건 토지에 대한 감보율이 67.93%에 이르나, 사업지구 내 평균감보율은 41.7%이다.

나. 이 사건 토지는 일반주거지역에 위치하고 도시계획도로에 저촉되며, 토지구획정리사업지역 내의 청소년수련시설부지로 예정되어 건축행위가 제한되고, 중앙이 해발 약 20 내지 30m 상당인 봉분형태이며, 경사도는 평균 35.8%, 입목도는 평균 28.2%이고, 이 사건 토지의 지목은 임야이나 대부분은 고구마밭으로 이용되고 있으며, 고구마밭 아랫부분 주변 일부에 참나무, 아카시아잡목 등이 자생하고 있다.

다. 제일감정평가법인과 정일감정평가법인은 다른 토지들에 대하여 같은 용도지역인 일반주거지역 내에서 표준지를 선정한 것과 달리 이 사건 토지를 포함한 임야에 대하여는 전용공업지역에 위치한 인천 남동구 고잔동 산 58-1 토지를 비교표준지로 선정한 다음, 이 사건 토지에 대하여 위의 산 58-1 토지의 1996. 1. 1. 기준 ㎡당 공시지가 102,000원을 기준으로 지역요인에서 15% 또는 18%, 개별요인에서 15% 또는 20% 열세 내지 40% 우세하다고 보아 ㎡당 157,000원 또는 163,000원으로 평가하였다. 위의 산 58-1 토지는 지목 및 실제 이용상황 모두 임야로서 경사도는 약 8.4%, 입목도는 100%에 이르며, 이 사건 토지와 7km 가량 떨어져 있고, 주위환경은 공장 및 농경지이다.

라. 원심 감정인 김호길은, 일반주거지역 내에 위치하고 이 사건 토지와 근접한 장수동 545-1 답 1,928㎡가 실제 이용상황은 '전'이고, 부정형 평지이며, 주위환경이 주택 및 농경지대로서 이 사건 토지와 유사하다고 하여, 위 토지를 이 사건 토지의 비교표준지로 선정한 후, 위 토지의 공시지가인 ㎡당 330,000원을 기준으로 획지조건 중 지목항목에서 30%, 지형·지세항목에서 10% 등 열세라고 하여 이 사건 토지를 ㎡당 195,900원으로 평가하고, 이를 기초로 이 사건 토지의 가격은 1,103,504,700원, 이 사건 환지예정지의 가격은 962,045,700원이라고 평가하였다.

마. 이 사건 토지의 ㎡당 개별공시지가가 1996년도 148,000원에서 1997년도 234,000원으로 58.1% 상승하였다.

2. 원심의 판단

가. 이 사건 토지의 실제이용상황이 '전'임에도, 정일감정평가법인과 제일감정평가법인은 이 사건 토지와 지목은 다르나 용도지역, 실제이용상황이 유사한 545-1 토지가 있음에도 불구하고, 지목만이 일치할 뿐 용도지역이 다르고, 입목도 100%의 임야로서 이 사건 토지와 용도지역과 실제이용상황이 전혀 상이하며, 이 사건 토지로부터 7km 가량 떨어진 곳에 위치한 위 산 58-1 토지를 비교표준지로 선정하였을 뿐 아니라, 이 사건 토지와 위 산 58-1 토지를 품등비교함에 있어서 이 사건 토지의 실제이용상황, 입목도, 경사도 및 주위환경 등을 거의 고려하지 아니하여 이 사건 토지를 지나치게 낮게 평가하는 위법을 범하였고, 토지평가협의회에서 위와 같은 잘못을 수정하거나 적절한 보상대책을 마련하는 등의 아무런 조치도 취하지 아니하였다.

나. 이 사건 토지의 가격을 결정하게 된 위와 같은 경위, 토지의 특성이 이 사건 토지와 유사한 토지들에 대하여 적용된 감보율, 지목이 대, 전 또는 답인 토지들은 동일 용도지역 내의 비교표준지를 선정하여 토지가격을 평가함으로써, 전용공업지역 내의 임야를 비교표준지로 선정하여 토지가격을 평가한, 지목이 임야인 토지들에 비하여 상대적으로 높게 평가된 점, 이 사건 토지의 개별공시지가가 위 각 감정평가시점을 전후하여 합리적인 이유 없이 58.1% 가량 변동된 점, 이 사건 토지 및 환지예정지의 감정평가가격 사이에 약 140,000,000원 상당의 차이가 있는 점 등을 종합하여, 이 사건 토지에 대하여 지나치게 높은 감보율을 적용하여 이 사건 환지예정지를 지정받음으로써 인근의 다른 토지소유자들에 비하여 현저하게 불이익하게 되었으므로 이 사건 처분은 위법하다.

3. 이 법원의 판단

먼저, 원심이 이 사건 토지가 해발 30m에 평균 경사도 35.8%이고, 입목도가 30%에 이른다고 하면서도 그 대부분이 고구마밭으로 이용되고 있다고 판단한 것은 서로 일치되지 않을 뿐만 아니라, 기록에 나타난 증거들에 따르면, 이 사건 토지의 서, 남, 북쪽은 해발 15m에서 시작하여 해발 30m까지 최고 경사도 52.8%에 이르는 급경사를 이루고 있고, 그로부터 정상인 해발 34m에 이르기까지와 동쪽 부분이 비교적 완만한 경사를 이루고 있고, 또 동쪽의 인접 토지 역시 해발 30m 정도의 고지대로서, 원고들이 그 완만한 경사 부분만 밭으로 이용하고 있으며, 입목도 역시 1999. 8. 초순경과 1999. 9.경 사이에 벌목된 17본을 포함하면, 32.36%에 이르므로, 이 사건 평가시점인 1996. 8. 20. 당시 입목도는 적어도 30% 이상이라고 봄이 상당하고, 그렇다면 그 평가 당시에는 인천광역시남동구토지형질변경등행위허가사무취급규정 제5조에 의하여 토지형질변경이 허용되지 아니하므로, 그 평가 당시 이 사건 토지의 현실적인 이용상황을 임야로 봄이 상당하고, 이와 달리 대부분이 밭으로 이용되고 있다고 보기 어렵다.

그리고 도시계획상 용도지역이 같은지 여부는 토지의 자연적·사회적 조건의 동일 또는 유사성 여부를 판단하는 중요한 요소의 하나이므로, 도시계획구역 내에 있는 이 사건 토지에 대하여 용도지역이 같은 일반주거지역 내에서 비교표준지를 선정함이 상당하나, 반드시 당해 토지와 용도지역이 같은 토지만을 표준지로 삼아야 한 다든가 용도지역이 같은 표준지는 다른 요소를 고려함이 없이 용도지역이 다른 표준지에 우선하여 그 표준지로 선정하여야 하는 것은 아니며(대법원 1993. 11. 12. 선고 93누9378 판결 참조), 평가대상토지 주위에 달리 적절한 표준지가 없는 이상, 표준지가 수용대상토지와 상당히 떨어져 있다는 것만으로는 그 표준지 선정이 위법하다고 할 수 없는 것이다(대법원 1999. 1. 15. 선고 98두8896 판결 참조).

기록 중의 자료에 따르면, 동일 행정구역인 인천 남동구 내의 일반주거지역에서 임야의 표준지가 없고, 위의 고잔동 산 58-1 토지는 용도지역이 전용공업지역이고, 이 사건 토지와 7km 떨어져 있으나, 경사도가 8.4%에 불과하고, 형질변경이 가능하며, 도로·대지·전의 면적이 전체의 10% 정도를 차지하는 사실을 알 수 있으므로, 위의 고잔동 산 58-1 토지가 그 지목, 이용상황, 형태, 주위환경 등의 제반 특성에 비추어 그 자연적·사회적 조건이 이 사건 토지와 가장 유사하다 할 것이고, 반면에 원심 감정인 김호길이 비교표준지로 선정한 장수동 545-1 토지는 용도지역이 일반주거지역으로서 이 사건 토지와 동일하지만, 지목이 '답'이나 토지 전체가 '전'으로 이용되고 있으며, 입목과 경사도가 전혀 없는 평지인 점 등 그 위치, 형태 등의 제반 특성에 비추어 그 자연적·사회적 조건이 위의 고잔동 산 58-1 토지보다 이 사건 토지에 더 유사한 것이라고 할 수 없음에도, 원심이 제일감정평가법인과 정일감정평가법인의 표준지 선정이 위법하다고 판단한 것은 채증법칙을 위배하여 사실을 오인하였거나 감정평가에 있어 표준지 선정에 관한 법리를 오해한 결과라 하겠으므로 그 부분을 다투

는 상고이유 주장은 정당하기에 이 법원은 그 주장을 받아들인다.

그리고 기록에 의하니, 제일감정평가법인과 정일감정평가법인은 위의 산 58-1 토지를 비교표준지로 선정한 다음 이 사건 토지의 실제이용상황, 입목도, 경사도 및 주위환경 등 개별요인을 고려하여 이 사건 토지의 ㎡ 당 단가를 결정한 사실을 알 수 있어서, 그 평가에 있어서 지목이 임야가 아닌 다른 토지들에 비하여 상대적으로 낮게 평가되었다거나, 위의 감정평가법인들이 이 사건 환지예정지를 992,303,500원 또는 990,523,500원으로 평가함에 있어 어떠한 위법이 있다고 볼 수 없으며, 이 사건 토지는 비교표준지의 1996. 1. 1.의 개별공시지가를 기준으로 감정평가를 하는 것이므로, 이 사건 토지 자체에 대한 1996년 및 1997년의 개별공시지가의 변동폭은 그 감정평가에 직접 영향을 미치지 아니하고, 평가식 환지지정의 경우 면적식과는 달리 종전 토지의 평가액이 동일하다 하더라도 비환지되는 위치·면적 등에 따라 감보율이 달라질 수 있는 이상, 단순 감보율의 비교만으로 환지예정지지정처분의 위법성을 판단하는 기준으로 삼을 수 없으므로, 원심이 들고 있는 사유만으로 이 사건 처분으로 인하여 원고들이 현저하게 불이익하게 되었다고 보기 어렵고, 기록상 달리 이 사건 처분이 위법하다고 볼 만한 자료를 찾아 볼 수 없다.

그럼에도 원심이 견해를 달리한 나머지 이 사건 처분이 위법하다고 판단한 데에는 평가식 환지예정지 지정에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 있어 같은 취지를 담은 상고이유 주장은 정당하기에 이 법원은 그 주장도 받아들인다.

4. 결 론

그러므로 나머지 상고이유 주장에 대한 판단을 생략한 채, 원심판결을 파기하고 사건을 원심법원에 환송하기로 관여 대법관들의 의견이 일치되어 주문에 쓴 바와 같이 판결한다.