

수용지보상금지급거부처분등

[대구지법 2011. 9. 28. 선고 2010구합4546 판결 : 확정]

【판시사항】

甲 교회 대표자 乙이 건축허가를 받아 건물을 신축하던 중 ‘포항시장이 도시계획시설사업을 시행하면 건축물에 대한 보상금을 포기한다’는 내용의 각서를 관할 관청에 제출하였고 甲 교회도 같은 취지의 각서를 제출하면서 건축주 명의를 변경하였는데, 이후 건물이 인가·고시된 도시계획시설(문화시설)사업 실시계획에 편입되자 甲 교회가 건물에 대해 수용재결신청을 하였으나 포항시장이 위 각서를 근거로 거부하는 처분을 한 사안에서, 수용보상금청구권을 포기하기로 한 약정은 무효라는 이유로 위 처분이 위법하다고 한 사례

【판결요지】

甲 교회 대표자 乙이 건축허가를 받아 종교용지 위에 건물을 신축하던 중 ‘포항시장이 도시계획시설(문화시설)사업을 시행하면 건축물에 대한 보상금을 포기한다’는 내용의 각서를 관할 관청에 제출하였고 甲 교회도 같은 취지의 각서를 제출하면서 건축주 명의를 甲 교회로 변경하였는데, 이후 위 토지와 지상건물이 포항시장이 인가·고시한 도시계획시설(문화시설)사업 실시계획에 편입되자 甲 교회가 건물에 대해 수용재결신청을 하였으나 포항시장이 위 각서를 근거로 거부하는 처분을 한 사안에서, 甲 교회가 적법한 건축허가에 따라 건물을 신축하던 중 각서를 작성하였고, 그 시기도 포항시장의 사업실시계획 인가·고시가 있기 약 5년 전이었던 점, 甲 교회는 수용보상금청구권을 아무런 대가 없이 포기하기로 약정한 점, 수용보상금청구권을 대가 없이 포기하는 것을 허용하는 법률 규정이 없는 점, 만약 이를 허용할 경우 헌법이 보장하는 재산권 보장이 침해될 수 있는 점 등을 종합하면, 甲 교회가 공익사업 인가 전에 아무런 대가 없이 미리 수용보상금청구권을 포기하기로 약정한 것은 수용보상금청구권 성질에 반하여 무효라는 이유로 위 처분이 위법하다고 한 사례.

【참조조문】

[헌법 제23조 제1항, 제3항, 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률\(2004. 12. 31. 법률 제 7304호로 개정되기 전의 것\) 제1조, 제19조 제1항, 제40조 제1항, 제75조 제1항](#)

【전문】

【원 고】

대한예수교장로회 포항○○교회 (소송대리인 변호사 공봉학)

【피 고】

포항시장 (소송대리인 법무법인 위더스 담당변호사 배용재 외 1인)

【변론종결】

2011. 8. 24.

【주 문】

1. 피고가 2010. 12. 8. 원고에 대하여 한 [별지] 기재 건물에 대한 재결신청청구 거부처분을 취소한다.
2. 소송비용은 피고가 부담한다.

【청구취지】

주문과 같다.

【이 유】

1. 처분의 경위

가. 피고는 2010. 8. 17. 포항시 남구 (이하 생략) 일대 54,583㎡에 △△△마을 문화콘텐츠센터를 건립하는 내용의 도시계획시설(문화시설)사업(이하 ‘이 사건 사업’이라 한다) 실시계획을 인가·고시하였다(포항시 건설환경사업소 고시 제2010-1호).

나. 원고 소유의 포항시 남구 상도동 (지번 생략) 종교용지 1,645㎡(이하 ‘이 사건 토지’라 한다) 및 그 지상의 [별지] 기재 건물(이하 ‘이 사건 건물’이라 한다)은 이 사건 사업지구에 편입되었다.

다. 원고는 2010. 10.경 피고에게 이 사건 토지와 건물에 대한 보상에 관하여 문의하였고, 피고는 2010. 10. 23.경 원고에게, 이 사건 토지의 보상절차를 안내하면서 이 사건 건물은 원고가 각서를 작성하여 보상금을 포기하였으므로 보상대상이 되지 아니한다고 회신하였다.

라. 원고는 2010. 12. 초경 피고에게 이 사건 건물에 대하여 수용재결신청을 청구하였으나, 피고는 2010. 12. 8. 원고에게 이 사건 건물은 보상대상이 아니라는 이유로 위 수용재결신청청구를 거부하였다(이하 ‘이 사건 처분’이라 한다).

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제12호증의 1, 2, 갑 제17호증, 을 제7호증의 1, 2, 을 제37호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 원고의 주장

원고는 다음과 같은 이유에서 이 사건 처분이 위법하다고 주장한다.

가. 도시계획시설사업 시행 시 이 사건 건물의 보상금을 포기하겠다는 내용이 기재된 소외 1 명의의 ‘건축허가에 따른 이행각서’ 및 원고 교회가 소외 1 명의의 위 이행각서의 내용을 승계한다는 내용이 기재된 원고 교회 명의의 ‘건축주 변경에 따른 이행각서’는 원고 교회의 총회 결의를 거치지 아니한 채 소외 1이 포항시 담당공무원의 요구에 따라 임의로 작성한 것이므로 효력이 없다.

나. 원고 교회가 작성한 위 보상금 포기각서는 건축허가 후에 작성되었고, 작성 당시는 도시계획시설사업 결정고시가 있기 전으로 도시계획시설사업의 실시 여부가 불투명하였으며, 손실보상청구권은 공권으로 미리 포기하는 것이 불가능하므로, 원고가 보상금을 포기하는 내용의 각서를 작성하였다 하더라도 효력이 없다.

다. 이 사건 건물에 대한 건축허가를 받아 공사를 진행하던 중 소외 1이 포항시 담당공무원으로부터 민원을 해소하기 위해서는 건축공사를 중지하든지 도시계획시설사업 시행 시 이 사건 건물에 대한 보상금을 포기하는 조건으로 공사를 하여야 하고 이에 따르지 아니하면 건축허가를 취소할 수밖에 없다는 말을 듣고 어쩔 수 없이 위 이행각서를 작성하여 준 것이므로, 이 사건 건물에 대한 보상금의 포기는 불공정 법률행위로서 [민법 제104조](#)에 의하여 무효이다.

3. 인정 사실

가. 포항시는 포항하수종말처리장 2단계 건설사업을 추진하던 중 인근 주민들의 반대 민원을 해소하기 위하여 2003. 10.경 포항시 남구 (이하 생략) 일대 △△△마을을 개발하여 공원이나 복지·문화시설을 설치한다는 계획을 수립하고, 2004. 1. 27.경 소외 2 회사와 △△△마을 지역개발 타당성 조사 용역계약을 체결하여 그 무렵 지역개발 타당성 조사가 실시되었다.

나. 원고 교회는 담임목사 소외 1 명의로 2004. 7. 28. 이 사건 건물에 대한 건축허가신청을 하여 2004. 8. 2. 포항시 남구청장으로부터 건축허가를 받았고, 그 무렵 건축공사에 착수하였다.

다. 인근 주민들은 △△△마을의 개발에 지장이 있을 수 있다는 우려에서 이 사건 건물의 건축을 반대하는 민원을 제기하면서 이 사건 건물에 대한 건축허가를 취소하거나 개발계획이 실시되면 건물을 철거할 수 있다는 동의를 받아들 것을 요구하였다.

라. 소외 1은 2004. 8. 17. 피고가 도시계획시설사업을 시행하면 건축물(지장물)에 대하여 보상금을 포기하겠다는 내용의 '건축허가에 따른 이행각서'(갑 제13호증, 이하 '이 사건 제1각서'라 한다)를 작성하여 공증한 후 포항시 남구청장에게 교부하였다.

마. 피고는 2004. 9. 23. △△△마을 종합개발계획 예정지에 대하여 개발행위허가를 제한하기 위하여 포항시 남구 (이하 생략) 일원을 개발행위허가 제한지역으로 지정하고 이를 고시하였다.

바. 소외 1은 원고 교회를 대표하여 2004. 12. 13. 원고 교회 명의로 이 사건 제1각서의 내용을 원고 교회가 승계하여 이행한다는 내용의 '건축주 변경에 따른 이행각서'(갑 제14호증, 이하 '이 사건 제2각서'라 한다)를 작성하여 포항시 남구청장에게 교부하였다.

사. 2004. 12. 14. 이 사건 건물에 대한 건축주 명의를 소외 1에서 원고 교회로 변경되었다.

아. 피고는 2005. 10. 4. 이 사건 토지가 포함된 포항시 남구 (이하 생략) 일원에 청소년수련시설을 신설한다는 내용으로 포항도시계획시설사업 결정을 고시하였다(포항시 고시 제2005-751호).

[인정 근거] 다툴 없는 사실, 을 제1 내지 제5호증, 제21호증 내지 제36호증의 2의 각 기재, 증인 소외 1, 소외 2의 각 일부 증언, 변론 전체의 취지

4. 관계 법령

[별지] 관계 법령 기재와 같다.

5. 원고의 2. 가. 주장에 대한 판단

가. 앞서 인정한 사실에 의하면, 이 사건 제2각서의 내용은 원고 교회는 포항시가 도시계획시설사업을 시행할 것을 조건으로 하여 이 사건 건물에 대한 보상금청구권을 포기한다는 것이고, 원고 교회의 담임목사인 소외 1이 원고 교회를 대표하여 이를 작성하여 포항시 남구청장에게 제출하였으므로, 원고는 장차 포항시가 도시계획시설사업을 시행할 것을 조건으로 이 사건 건물에 대한 수용보상금청구권을 포기하기로 하는 공법상의 계약을 체결한 것으로 보아야 한다.

나. 교회가 법인 아닌 사단으로서 존재하는 이상 그 법률관계를 둘러싼 분쟁을 소송적인 방법으로 해결함에 있어서는 법인 아닌 사단에 관한 민법의 일반 이론에 따라 교회의 실체를 파악하고 교회의 재산 귀속에 대하여 판단하여야 하고, 그 교인들은 교회 재산을 총유의 형태로 소유하면서 사용·수익하며([대법원 2007. 6. 29. 자 2007마224 결정](#) 참조), [민법 제275조, 제276조 제1항](#)에서 말하는 총유물의 관리 및 처분이라 함은 총유물 그 자체에 관한 이용·개량행위나 법률적·사실적 처분행위를 의미하는 것이므로, 총유물 그 자체의 관리·처분이 따르지 아니하는 단순한 채무부담행위는 총유물의 관리·처분행위라고 볼 수는 없고, 채무부담행위를 하면서 총회의 결의를 거치지 않았다고 하더라도 그것만으로 바로 채무부담행위가 무효라고 할 수는 없으며, 다만 총회의 결의 등을 거쳐 채무부담행위를 하여야 한다는 규약이 있을 경우 그것은 대표권을 제한하는 규정에 해당하는 것이므로, 거래 상대방이 그와 같은 대표권 제한 및 그 위반 사실을 알았거나 과실로 인하여 알지 못한 때에는 그 거래행위가 무효로 된다고 봄이 상당하며, 이 경우 그 거래 상대방이 대표권 제한 및 그 위반 사실을 알았거나 알지 못한 데에 과실이 있다는 사정은 그 거래의 무효를 주장하는 측이 이를 주장·입증하여야 한다([대법원 2007. 4. 19. 선고 2004다60072, 60089 판결](#) 참조).

다. 살피건대 갑 제4호증의 기재에 의하면, 이 사건 건물의 소유자인 원고는 법인 아닌 사단인 사실이 인정되

므로, 이 사건 건물은 원고 교회에 소속된 교인들의 총유라고 할 것인데, 원고가 포항시와 체결한 수용보상금 청구권 포기 약정은 이 사건 건물 그 자체의 관리·처분이 따르지 아니하는 단순한 채무부담행위라고 할 것이므로 총회의 결의를 거치지 않았다고 하더라도 그것만으로 바로 채무부담행위가 무효라고 할 수는 없고, 갑 제5호증(정관)의 기재와 증인 소외 1의 증언에 의하면, 원고 교회의 부동산의 취득, 처분, 담보제공, 차입에 관한 업무는 당회 결의와 제직회 동의를 의하여야 하는데, 소외 1이 당회 결의와 제직회 동의 없이 이 사건 제2각서를 작성한 사실은 인정되나, 나아가 포항시 남구청장이 그와 같은 사실을 알았거나 알지 못한 데에 과실이 있다는 점을 인정할 증거가 부족하므로, 원고의 주장은 이유 없다.

6. 원고의 2. 나. 주장에 대한 판단

가. 사법상의 권리는 원칙적으로 포기 가능하고 사회질서에 위반하는 경우(민법 제103조), 가족법상의 권리의 경우 등에 한하여 예외적으로 포기할 수 없다고 할 것이지만, 그 존립이 공익상의 이유에 있는 공법상의 권리는 원칙적으로 포기할 수 없다.

나. [헌법 제23조 제1항, 제3항, 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률\(2004. 12. 31. 법률 제 7304호로 개정되기 전의 것\) 제1조, 제19조 제1항, 제40조 제1항, 제75조 제1항](#)의 규정에 의하면, 모든 국민의 재산권은 보장되고 그 내용과 한계는 법률로 정하며, 공공필요에 의한 재산권의 수용·사용 또는 제한 및 그에 대한 보상은 법률로써 하되 정당한 보상을 지급하여야 하고, 공익사업의 시행자는 공익사업의 수행을 위하여 필요한 때에는 토지 등을 수용할 수 있으나 수용의 개시일까지 보상금을 지급하여야 하고, 건축물에 대하여는 이전비 또는 물건의 가격으로 보상하여야 하는 점 등을 종합하면, 공공필요에 의하여 재산권이 수용됨으로 인하여 발생하는 수용보상금청구권은 공법상의 권리라고 할 것이다.

이 사건의 경우, 이 사건 건물에 대한 건축허가는 적법한 것이고, 건축허가에 따라 건축공사를 하던 중에 이 사건 제2각서가 작성되었으며, 그 작성시기는 피고가 이 사건 사업의 실시계획을 인가하기 약 5년 전이었던 점, 원고는 수용보상금청구권을 아무런 대가 없이 포기하기로 약정한 점, 수용보상금청구권을 대가 없이 포기하는 것을 허용하는 법률의 규정이 없는 점, 만약 이를 허용할 경우 수용보상금의 포기를 강요할 우려가 있어 헌법이 보장하는 재산권의 보장이 침해될 수 있는 점 등을 종합하면, 원고가 공익사업이 인가되기 전에 아무런 대가도 없이 미리 수용보상금청구권을 포기하기로 약정한 것은 수용보상금청구권의 성질에 반하는 것이어서 무효라고 할 것이므로 원고의 주장은 이유 있고, 따라서 이 사건 처분은 무효인 약정을 처분의 사유로 하였으므로 위법하다고 할 것이다(원고의 2. 다. 주장에 대하여는 나아가 판단할 필요가 없으므로 판단하지 아니하기로 한다).

7. 결론

그렇다면 원고의 청구는 이유 있으므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 판결한다.