

손실보상금

[대법원 2017. 4. 7. 선고 2016두61808 판결]

【판시사항】

산지전용기간이 만료될 때까지 목적사업을 완료하지 못한 경우, 사업시행으로 토지의 형상이 변경된 부분은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 의한 보상에서 불법 형질변경된 토지로 보아 형질변경될 당시의 토지이용상황을 기준으로 보상금을 산정하여야 하는지 여부(적극)/ 산지복구의무가 면제될 사정이 있는 경우, 형질변경이 이루어진 상태가 토지에 대한 보상의 기준이 되는 ‘현실적인 이용상황’인지 여부(적극)

【판결요지】

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘토지보상법’이라 한다) 제67조, 제70조, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙(이하 ‘토지보상법 시행규칙’이라 한다) 제24조, 산지관리법 제39조 제1항 제1호, 제3항, 제4항, 산지관리법 시행규칙 제40조의3 제1호의 규정과 입법 취지 등을 종합해 보면, 산지전용기간이 만료될 때까지 목적사업을 완료하지 못한 때에는 사업시행으로 토지의 형상이 변경된 부분은 원칙적으로 그 전체가 산지 복구의무의 대상이 되므로, 토지보상법에 의한 보상에서도 불법 형질변경된 토지로서 형질변경될 당시의 토지이용상황이 보상금 산정의 기준이 된다. 그러나 산지전용 허가 대상 토지 일대에 대하여 행정청이 택지개발촉진법 등 법률에 근거하여 개발행위제한조치를 하고 산지 외의 다른 용도로 사용하기로 확정된 면적이 있어서 산지전용 목적사업을 완료하지 못한 경우와 같이 산지복구의무가 면제될 사정이 있는 경우에는, 형질변경이 이루어진 현상 상태가 그 토지에 대한 보상기준이 되는 ‘현실적인 이용상황’이라고 보아야 한다. 그것이 토지수용의 경우에 정당하고 적정한 보상을 하도록 한 헌법과 토지보상법의 근본 정신에 부합하고, 토지보상법 시행규칙 제23조가 토지에 관한 공법상 제한이 당해 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하여 가하여진 경우에는 제한이 없는 상태를 상정하여 평가한다고 정한 취지에도 부합한다.

【참조조문】

헌법 제23조 제3항, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제67조, 제70조, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제23조, 제24조, 산지관리법 제39조 제1항 제1호, 제3항, 제4항, 산지관리법 시행규칙 제40조의3 제1호

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】

한국토지주택공사 (소송대리인 법무법인 민주 담당변호사 윤재식 외 3인)

【원심판결】

서울고법 2016. 11. 4. 선고 2016누32321 판결

【주 문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

상고이유(상고이유서 제출기간이 경과한 후 제출한 상고이유보충서 등의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’이라고 한다)에 의하면, 토지에 관한 보상액의 산정은 수용 등 재결 당시의 현실적인 이용상황과 일반적인 이용방법에 의한 객관적 상황을 고려하여 산정하되, ‘일시적인 이용상황’은 고려하지 않는다(제67조, 제70조). 그리고 「토지보상법 시행규칙」에서는 불법으로 형질변경된 토지에 대하여는 형질변경될 당시의 이용상황을 상정하여 평가하도록 규정하고 있다(제24조).

한편 산지관리법에 의하면, 산지전용허가에서 정한 산지전용의 목적사업을 완료하였거나 산지전용기간이 만료된 경우에는 산지를 복구하여야 한다. 다만 산지관리법 또는 다른 법률에 따라 산지 외의 다른 용도로 사용이 확정된 면적이 있는 등의 경우에는 복구의무의 전부 또는 일부가 면제될 수 있다(제39조 제1항 제1호, 제3항, 제4항). 그리고 산지복구의 범위와 관련하여 2015. 11. 25. 농림축산식품부령 제173호로 개정된 「산지관리법 시행규칙」은, 산지전용의 목적사업을 완료한 경우에는 절토·성토된 부분의 비탈면에 대한 복구 조치를 하여야 하고, 목적사업을 완료하지 아니한 경우에는 산지전용 등 허가 또는 신고 대상 산지 전체에 대한 복구 조치를 하여야 한다고 규정하고 있다(제40조의3 제1호). 이는 위 개정에 의하여 신설된 조항이기는 하지만, 산지전용허가 제도의 취지와 목적 등을 고려하면 그렇게 규정되기 전에도 마찬가지로 해석되던 것을 명문화하여 명확하게 한 것이라고 할 수 있다.

위와 같은 토지보상법과 산지관리법 등 관련 법령의 규정과 입법 취지 등을 종합해 보면, 산지전용기간이 만료될 때까지 그 목적사업을 완료하지 못한 때에는 그 사업시행으로 토지의 형상이 변경된 부분은 원칙적으로 그 전체가 산지 복구의무의 대상이 되므로, 토지보상법에 의한 보상에서도 불법 형질변경된 토지로서 형질변경될 당시의 토지이용상황이 보상금 산정의 기준이 된다. 그러나 산지전용 허가 대상 토지 일대에 대하여 행정청이 택지개발촉진법 등 법률에 근거하여 개발행위제한조치를 하고 산지 외의 다른 용도로 사용하기로 확정된 면적이 있어서 산지전용 목적사업을 완료하지 못한 경우와 같이 산지복구의무가 면제될 사정이 있는 경우에는, 형질변경이 이루어진 현상 상태가 그 토지에 대한 보상기준이 되는 ‘현실적인 이용상황’이라고 보아야 한다. 그것이 토지수용의 경우에 정당하고 적정한 보상을 하도록 한 헌법과 토지보상법의 근본정신에 부합하고, 토지보상법 시행규칙 제23조가 토지에 관한 공법상 제한이 당해 공익사업의 시행을 직접 목적으로 하여 가하여진 경우에는 제한이 없는 상태를 상정하여 평가한다고 정한 취지에도 부합한다.

2. 원심은, 이 사건 수용재결 당시에 제1심판결 별지 목록 순번 1~7 기재 각 토지(이하 통틀어 ‘이 사건 각 토지’라고 하고, 개별 필지를 가리킬 때에는 ‘이 사건 제1토지’ 등으로 약칭한다)의 형상이 외형상 대지로 변경되었다고 인정하기에 부족하고, 산지전용기간의 만료로 산지로 복구할 의무가 있었으며, 그 지상에 구조물이 축조되지 아니하여 산지로 복구하는 것이 어렵지 않았으므로, 이 사건 각 토지가 ‘대지’로 형질변경된 것으로 볼 수 없고, 그 지목인 ‘임야’를 기준으로 수용보상액을 산정하여야 한다고 판단하였다.

3. 그러나 다음과 같은 이유로 원심의 판단은 수긍하기 어렵다.

가. 원심판결 이유와 적법하게 채택된 증거를 종합하면, 아래와 같은 사실관계 등을 알 수 있다.

1) 원고들을 포함한 6인(이하 ‘원고 등’이라고 한다)은 공동으로 2005. 4. 11. 파주시장으로부터 지목이 ‘임

야'였던 이 사건 각 토지에 관하여 전용목적은 '소매점, 사무실, 주택', 산지전용기간을 2006. 4. 30.까지로 한 산지전용허가를 받고, 2006. 5. 8. 산지전용기간을 2007. 4. 30.까지 연장하는 산지전용변경허가를 받았다.

2) 그 무렵 원고 등은 이 사건 각 토지에 진입로를 개설하여 콘크리트포장을 하고, 절토·성토를 한 후 옹벽을 설치하는 공사를 시행하여 건물 건축에 적합한 대지로 평탄화하였다. 파주시장은 2007. 1. 1. 기준 개별공시지가결정에서 이 사건 제1~4토지의 이용상황을 '주거나지'(주거용 나지)로, 이 사건 제5, 6토지의 이용상황을 도로로, 이 사건 제7토지의 이용상황을 임야로 평가하였다. 그런데 국토해양부가 발간하는 「개별공시지가 조사·산정 지침」은 '주거나지'를 '주변의 토지이용상황이 주택대지로서 그 토지에 건축물이 없거나 일시적으로 타용도로 이용되고 있으나, 가까운 장래에 주택용지로 이용·개발될 가능성이 높은 토지'라고 정의하고 있다.

3) 한편 파주시장은 2006. 10. 27. 피고가 택지개발지구 지정을 제한한 '파주운정3 택지개발사업'(이하 '이 사건 사업'이라고 한다)과 관련하여 이 사건 각 토지를 포함한 파주시 교하읍 일대 7,007,000㎡에 관하여 '택지개발예정지구 지정 추진지역 각종 개발행위 허가제한 고시'(이하 '이 사건 개발행위 허가제한 고시'라고 한다)를 하였다. 이는 경작을 위한 토지의 형질변경 또는 관상용 식물의 가식, 농림·수산물의 생산에 직접 이용되는 간이공작물의 설치를 제외하고는, 건축물의 신축·개축·증축 등 택지개발사업 시행에 지장을 초래할 우려가 있는 개발행위(고시일 전에 인허가를 받고 실제 공사에 착수한 행위는 제외)의 허가를 제한한다는 내용이었다.

4) 원고 등은 이 사건 개발행위 허가제한 고시로 인하여 산지전용기간 내에 건축허가절차를 거치지 못함에 따라 이 사건 각 토지에서 건축행위를 하지 못하였고, 그 상태가 그대로 유지되던 중 위 파주시 교하읍 일대가 2007. 6. 28. 이 사건 사업의 택지개발예정지구로 결정·고시되고, 2008. 12. 31. 택지개발지구로 결정·고시되어, 이 사건 각 토지는 이 사건 사업의 시행을 위하여 2013. 7. 16. 수용되었다.

5) 파주시장이 위 산지전용기간 만료일(2007. 4. 30.) 후 위와 같이 수용되기 전까지 원고 등에 대하여 이 사건 각 토지에 관하여 산지로 복구하라는 등의 명령을 한 바는 없다.

나. 위와 같은 사정을 앞에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 우선 원고 등은 적법한 산지전용허가를 받아 이 사건 제1~4토지를 건물의 건축을 위한 대지로, 이 사건 제5, 6토지를 진입로로 조성하는 공사를 시행함으로써 개별공시지가결정에서 '주거나지' 또는 도로로 평가할 만큼 산지였던 본래의 형상이 변경되고 원상회복하기 어려운 정도가 되어 늦어도 2007. 1. 1. 기준으로는 임야에서 대지 및 도로로 사실상의 형질변경이 이루어졌다고 볼 것이다. 또한 원고 등이 산지전용허가를 받은 사업목적은 그 허가서 기재대로 주택 등의 건축을 위한 것이라고 보아야 할 것이지만, 산지전용기간 내에 건축행위로 나아가지 못한 것은 이 사건 사업의 시행을 직접 목적으로 2006. 10. 27. 이 사건 개발행위 허가제한 고시가 이루어져 새로운 건축허가를 받을 수 없도록 제한된 데 따른 것이었으므로, 위 형질변경은 산지복구의무의 대상이 되지 않는다고 할 것이다. 그러므로 원고 등이 산지전용의 목적사업을 완료하지 못한 채로 산지전용기간이 만료되었지만, 그 토지의 수용에 따른 보상금 산정기준인 현실적 이용상황은 형질변경이 마쳐진 상태, 즉 이 사건 제1~4토지는 대지, 이 사건 제5, 6토지는 도로로 보아야 마땅하다.

다. 그럼에도 원심은 이 사건 각 토지에 대한 손실보상액은 형질변경 전의 지목인 임야를 기준으로 평가·산정하여야 한다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 토지 수용보상금의 산정 등에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.