

수용보상금 증액

[대법원 2012. 12. 13. 선고 2011두24033 판결]

【판시사항】

[국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제51조 제3호](#)에서 정한 토지의 형질변경의 의미 및 토지의 형질변경에 형질변경허가에 관한 준공검사를 받거나 토지의 지목을 변경할 것을 필요로 하는지 여부(소극)

【참조조문】

[국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제51조 제3호](#)

【참조판례】

[대법원 1992. 11. 27. 선고 92도1477 판결](#)(공1993상, 312), [대법원 2007. 2. 23. 선고 2006두4875 판결](#), [대법원 2011. 5. 13. 선고 2011두1269 판결](#)

【전문】

【원고, 상고인】

주식회사 하나다올신탁 (소송대리인 법무법인(유한) 영진 외 1인)

【피고, 피상고인】

한국토지주택공사 (소송대리인 법무법인 해마루 담당변호사 오재창 외 14인)

【원심판결】

서울고법 2011. 8. 30. 선고 2011누4703 판결

【주 문】

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유 제1 내지 제6점(상고이유서 제출기간이 경과한 후 제출한 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)을 함께 판단한다.

토지의 형질변경이라 함은 절토, 성토, 정지 또는 포장 등으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립을 뜻하는 것으로서([국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령 제51조 제3호](#)), 토지의 형질을 외형상으로 사실상 변경시킬 것과 그 변경으로 인하여 원상회복이 어려운 상태에 있을 것을 요하지만([대법원 2007. 2. 23. 선고 2006두4875 판결](#) 등 참조), 형질변경허가에 관한 준공검사를 받거나([대법원 2011. 5. 13. 선고 2011두1269 판결](#) 등 참조), 토지의 지목까지 변경시킬 필요는 없다([대법원 1992. 11. 27. 선고 92도1477 판결](#) 등 참조).

토지 소유자가 지목 및 현황이 전(田)인 토지에 관하여 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 관계 법령에 의하여 건축물의 부지조성을 목적으로 한 개발행위(토지의 형질변경)허가를 받아 그 토지의 형질을 대지로 변경한 다음 토지에 건축물을 신축하는 내용의 건축허가를 받고 그 착공신고서까지 제출하였고, 형질변경허가에 관한 준공검사를 받은 다음 지목변경절차에 따라 그 토지의 지목을 대지로 변경할 여지가 있었으며, 그와 같이 형질을 변경한 이후에는 그 토지를 더 이상 전으로 사용하지 않았고, 한편 행정청도 그 토지가 장차 건축물의 부지인 대지로 사용됨을 전제로 건축허가를 하였을 뿐만 아니라[[구 건축법 시행규칙\(2005. 7. 18. 건설](#)

[교통부령 제459호로 개정되기 전의 것](#)) 제6조 제1항 제1호에 의하면, 건축허가를 받기 위하여 제출하는 건축 허가신청서에는 ‘건축할 대지의 범위와 그 대지의 소유 또는 그 사용에 관한 권리를 증명하는 서류’를 첨부하도록 되어 있다], 그 현황이 대지임을 전제로 개별공시지가를 산정하고 재산세를 부과하였으며, 나아가 그와 같이 형질이 변경된 이후에 그 토지가 대지로서 매매되는 등 형질이 변경된 현황에 따라 정상적으로 거래된 사정이 있는 경우, 비록 토지 소유자가 그 토지에 건축물을 건축하는 공사를 착공하지 못하고 있던 중 토지가 택지개발사업지구로 편입되어 수용됨으로써 실제로 그 토지에 건축물이 건축되어 있지 않아 그 토지를 [구 지적법\(2009. 6. 9. 법률 제9774호로 폐지되기 전의 것, 이하 같다\)](#) 제5조 제1항 및 같은 법 시행령(2009. 12. 14. [대통령령 제21881호로 폐지되기 전의 것, 이하 같다\)](#) 제5조 제8호에서 정한 대지로 볼 수 없다고 하더라도, 그 토지의 수용에 따른 보상액을 산정함에 있어서는 [공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제70조 제2항](#)의 ‘현실적인 이용상황’을 대지로 평가함이 상당하다.

원심판결 이유와 원심이 채용한 증거들에 의하면, 소외 1 외 1인은 2003. 5. 7. 양주군수로부터 경기 양주군 회천읍 회정리 (주소 1 생략) 전 3,712㎡, 같은 리 (주소 2 생략) 전 2,945㎡(‘경기 양주군 회천읍 회정리’는 2003. 10. 19. ‘경기 양주시 회정동’으로 행정구역명칭이 변경되었고, 위 (주소 2 생략) 토지는 2005. 10. 31. 위 (주소 1 생략) 토지에 합병되었다. 그 합병된 토지가 ‘이 사건 2토지’이다)에 관하여 의료시설(병원) 부지조성을 목적으로 개발행위허가(토지의 형질변경허가와 농지전용허가를 포함한다)를 받은 다음, 2003. 5. 28. 농지전용부담금(68,567,300원)을 납부하고, 그 무렵 이 사건 2토지에 대한 성토 및 정지공사를 시행하여 이를 일단의 토지로 만든 사실, 소외 1 외 1인은 2003. 7. 26.에 이르러 양주군수로부터 이 사건 2토지 등에 건축면적 1,217.88㎡(지하 2층, 지상 4층, 연면적 6,093.87㎡) 규모의 양주 노인전문병원을 신축하는 내용의 건축허가를 받고, 2003. 8. 6.경 양주군수에게 위 병원 건축물에 관한 착공신고서를 제출하였으나, 양주군수는 2003. 9. 16. 개발행위허가 당시 부가한 조건인 장례식장(영안실) 설치에 관한 주민의견 청취서(동의서) 또는 장례식장(영안실)을 설치하지 않겠다는 약속서를 제출하지 않았다는 이유로 위 건축물 착공신고를 반려한 사실, 주식회사 센츄리원(이하 ‘센츄리원’이라 한다)은 2004. 4. 12. 소외 1 외 1인으로부터 이 사건 2토지를 매매대금 50억 원에 매수하여 2004. 6. 29. 소유권이전등기를 마쳤는데(센츄리원은 2004. 7. 29. 원고에게 이 사건 2토지에 관하여 신탁을 원인으로 한 소유권이전등기를 마쳤다), 당시 센츄리원은 이 사건 2토지에 관하여 소외 1 외 1인이 받은 위 건축허가에 관한 권리도 승계하기로 한 사실, 센츄리원은 2004. 6. 9. 이 사건 2토지에 관한 개발행위(토지의 형질변경)허가 명의를 자신으로 변경하고, 2005. 10. 31.에는 건축주 명의로 자신으로 변경한 사실, 한편 양주시장(종전의 양주군은 2003. 10. 19. 도농복합시인 양주시로 승격하였다)은 건설교통부장관이 2004. 6. 18.자로 승인한 양주시 도시기본계획에 기초하여 도시관리계획을 수립한 다음, 2005. 11. 23. 택지개발예정지구로 지정될 지역에 포함되었다는 이유로 [국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제63조 제1항 제3호](#)에 의하여 이 사건 2토지가 위치한 지역을 개발행위제한 지역으로 고시한 사실, 센츄리원은 2006. 2. 25. 이 사건 2토지에 위 병원 건물을 신축하기 위하여 건축물 설계계약, 공사 도급계약 등을 체결한 다음 2006. 3. 7. 양주시장에게 착공신고를 하였으나, 양주시장은 2006. 3. 8. 위와 같이 개발행위가 제한되는 지역이라는 이유로 위 착공신고를 반려한 사실(그 후 센츄리원이 위 착공신고수리거부처분의 취소를 구한 사건에서, 위 착공신고는 수리를 요하는 신고가 아니라는 이유로 소 각하 판결이 선고되어 확정되었다), 2006. 5. 30. 이 사건 2토지를 포함하는 지역이 택지개발예정지구로 지정되었고, 2007. 9. 21. 이 사건 사업(양주회천지구 2차택지개발사업)이 승인, 고시된 사실, 위 착공신고가 반려된 이후에는 센츄리원이 더 이상 병원 건축물 신축공사를 진행하지 않음에 따라 이 사건 2토지는 성토 및 정지공사가 된 상태 그대로 유지되다

가 2009. 10. 13. 이 사건 사업으로 수용된 사실, 원심이 채택한 법원감정에 의하면 가격시점 당시 이 사건 2토지의 현실적인 이용상황을 '전'으로 보고 산정한 시가는 4,236,514,800원이고, '대지'로 보고 산정한 시가는 7,768,719,000원인 사실, 양주시장은 2004년부터 수용될 때까지 이 사건 2토지의 현황을 대지로 보고 개별공시지가를 산정하였고, 양주시장이 작성한 재산세 산출근거에는 '공부지목'이 '전'으로, '현황지목'이 '대지'로 각 기재되어 있는 사실 등을 알 수 있다.

위와 같은 사실을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 소외 1 외 1인이 의료시설(병원) 부지를 조성하기 위하여 지목 및 현황이 전으로서 2필지의 토지로 별도로 존재하던 이 사건 2토지에 관하여 형질변경허가를 받아 농지전용부담금을 납부하고, 성토, 정지작업 등의 공사를 시행하여 이를 일단의 토지로 만든 다음, 이 사건 2토지에 병원을 건축하기 위하여 건축허가까지 받았다면, 이는 성토, 정지 등으로 토지의 형질을 외형상으로 사실상 변경시킨 것일 뿐만 아니라 그 토지의 형상을 원상회복이 어려울 정도로 변경시킨 것으로서 그 무렵 이 사건 2토지는 대지로의 형질변경이 이루어졌다고 볼 것이고([대법원 2003. 6. 10. 선고 2001도2573 판결](#) 참조), 소외 1 외 1인이 형질변경허가에 관하여 준공검사를 받지 않았고, 그 토지의 지목을 대지로 변경시키지 않았다고 하여 달리 볼 것이 아니며, 소외 1 외 1인은 그와 같이 형질변경을 완료함으로써 [구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률\(2007. 1. 19. 법률 제8250호로 개정되기 전의 것\) 제62조 제1항](#) 본문에서 정한 준공검사를 받아 [구 지적법 제21조](#) 및 같은 법 시행령 [제16조 제1항 제1호](#)에 따라 이 사건 2토지의 지목을 대지로 변경할 여지가 있었고, 또한 그와 같이 형질이 대지로 변경된 이 사건 2토지에 건축물을 신축하는 내용의 건축허가를 받고 건축물을 건축하려 하였을 뿐 이를 더 이상 전으로 사용하지 않았으며, 한편 양주시장도 이 사건 2토지가 장차 건축물의 부지인 대지로 사용됨을 전제로 건축허가를 하였을 뿐 아니라, 그 현황이 대지임을 전제로 개별공시지가를 산정하고 재산세를 부과하였고, 나아가 소외 1 외 1인이 선추리원에게 이 사건 2토지를 형질이 변경된 현황에 따라 대지로 매매한 사정 등이 인정되는 이상, 이 사건 사업으로 수용될 당시 이 사건 2토지에 건축물이 건축되어 있지 않아 이를 구 지적법령에서 정한 대지로 볼 수 없다고 하더라도, 이 사건 2토지의 수용에 따른 보상액을 산정함에 있어서는 '현실적인 이용상황'을 대지로 평가함이 상당하다.

그럼에도 원심이, 이 사건 2토지에 관한 형질변경이 완료되었는지 여부를 제대로 살펴보지 아니한 채, 이 사건 2토지가 구 지적법령에서 정한 대지에 해당하지 않고, 형질변경허가에 관한 준공검사를 받지 않았다는 이유를 들어 그 형질변경이 완료되었다고 볼 수 없다고 단정한 다음, 이 사건 2토지의 현실적인 이용상황을 대지로 평가할 수 없고, 그 현실적인 이용상황을 전으로 보아야 한다고 판단하여 그 수용에 따른 보상액을 산정하고 말았으니, 원심판결에는 토지의 형질변경에 관한 법리를 오해하여 이 사건 2토지의 형질이 대지로 변경되었는지에 관한 판단을 그르치고, 이 사건 2토지의 '현실적인 이용상황'의 평가에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 위법이 있다.

한편 [대법원 2007. 4. 12. 선고 2006두18492 판결](#)은 형질변경에 관한 준공검사를 받을 수 없어 지목을 대지로 변경할 가능성이 없었던 점 등에서 이 사건과는 사안이 달라 이 사건에 원용하기에 적절하지 않다.

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