

토지수용이의재결처분취소

[대법원 2000. 7. 28. 98두6081]



【판시사항】

- [1] 일제시대에 국도로 편입되어 그 지목이 도로로 변경된 토지가 개인의 소유로 남아 있다가 1994년경 수용이 이루어진 경우, 위 토지는 미보상용지로서 이에 대한 보상액은 종전에 도로로 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가하여야 하는지 여부(적극)
- [2] 토지수용 보상액의 평가 방법 및 감정평가서에 기재하여야 할 가격산정요인의 기술 방법
- [3] 수용재결에 의하여 수용의 효력이 발생하기 전에 사업시행자가 수용대상 토지를 권원 없이 사용한 경우, 재결절차에서 그 손실보상을 구할 수 있는지 여부(소극)

【판결요지】

- [1] 원래 지목이 답으로서 일제시대에 국도로 편입되어 그 지목도 도로로 변경된 토지가 그 동안 여전히 개인의 소유로 남아있으면서 전전 양도되어 1994년경 피수용자 명의로 소유권이전등기가 경료되고 이어 수용에 이르렀다면 위 토지는 종전에 정당한 보상금이 지급되지 아니한 채 공공사업의 부지로 편입되어 버린 이른바 미보상용지에 해당하므로, 이에 대한 보상액은 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조 제7항의 규정에 의하여 종전에 도로로 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가하여야 한다.
- [2] 토지수용 보상액을 평가하는 데에는 관계 법령에서 들고 있는 모든 가격산정요인들을 구체적·종합적으로 참작하여 그 각 요인들이 빠짐없이 반영된 적정가격을 산출하여야 하고, 이 경우 감정평가서에는 모든 가격산정요인의 세세한 부분까지 일일이 실시하거나 그 요소가 평가에 미치는 영향을 수치로 표현할 필요는 없다고 하더라도, 적어도 그 가격산정요인들을 특정·명시하고 그 요인들이 어떻게 참작되었는지를 알아 볼 수 있는 정도로 기술하여야 한다.
- [3] 사업시행자가 수용재결에 의하여 수용의 효력이 발생하기도 전에 토지를 권원 없이 사용한 사실이 있다고 하더라도, 이를 원인으로 하여 사업시행자에 민사상 손해배상이나 부당이득의 반환을 구함은 별론으로 하고, 재결절차에서 그 손실보상을 구할 수는 없다.

【참조조문】

- [1] 토지수용법 제46조 제2항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조 제7항
- [2] 토지수용법 제46조 제2항, 구 지가공시및토지등의평가에관한법률(1995. 12. 29. 법률 제5108호로 개정되기 전의 것) 제9조, 제10조, 감정평가에관한규칙 제9조, 제10조, 제17조
- [3] 구 토지수용법(1995. 12. 29. 법률 제5109호로 개정되기 전의 것) 제29조, 제45조

【참조판례】

- [1] 대법원 1992. 11. 10. 선고 92누4833 판결(공1993상, 125), 대법원 1999. 3. 23. 선고 98두13850 판결(공1999상, 785) /
- [2] 대법원 1992. 9. 14. 선고 91누8722 판결(공1992, 2905), 대법원 1994. 1. 25. 선고 93누11524 판결(공1994상, 838), 대법원 1998. 1. 23. 선고 97누17711 판결(공1998상, 624), 대법원 1999. 1. 29. 선고 98두4641 판결(공1999상, 394) /
- [3] 대법원 1988. 11. 3.자 88마850 결정(공1988, 1518), 대법원 1992. 3. 10. 선고 91누5419 판결(공1992, 1315)

【전문】

【원고,상고인】 원고

【피고,피상고인】 중앙토지수용위원회 외 1인 (피고들 소송대리인 변호사 정태류)

【원심판결】 서울고법 1998. 2. 26. 선고 97구16390 판결

【주문】

상고를 기각한다. 상고비용은 원고의 부담으로 한다.

【이유】

상고이유를 본다.

원심판결 이유에 의하면, 원심은, 이 사건 토지는 1988. 12. 16. 구 산업기지개발촉진법(1990. 1. 13. 법률 제4216호 산업입지및개발에관한법률로 폐지되기 전의 것) 제8조에 의하여 고시된 창원신도시개발 상남지구 개발사업에 편입되어 그 사업시행자인 피고 창원시의 신청에 따라 피고 중앙토지수용위원회가 1996. 9. 9. 손실보상금을 183,294,000원, 수용시기를 같은 해 10월 22일로 하여 수용재결을 한 사실과 이에 대한 원고의 이의신청에 따라 피고 중앙토지수용위원회는 중앙감정평가법인과 가나감정평가법인으로 하여금 이 사건 토지의 가격을 평가하도록 하여 그 평균가액이 수용재결시의 손실보상액에 미치지 못한다는 이유로 원고의 이의신청을 기각하는 이의재결을 한 사실을 인정한다. 이 사건 이의재결에서 보상액 산정의 기초가 된 각 감정평가는 이 사건 토지를 비교표준지와 품등비교를 하면서 그 구체적인 품등비교사유를 자세히 명시하지 않았으므로 관계 법령이 정한 모든 가격결정요소를 제대로 참작하여 평가한 것으로 볼 수 없어 위법하다고 판단하고, 원심법원의 촉탁에 의한 대한감정평가법인의 감정평가가 관계 법령에 따른 것으로서 적법하나, 그에 따라 산정한 보상액은 122,795,000원으로서 이 사건 이의재결에서 유지된 수용재결의 보상액에 미치지 못하므로 이 사건 이의재결은 결과적으로 적법하며, 사업인정시부터 수용시까지 사이의 이 사건 토지에 대한 사용료 상당액은 손실보상으로 인정되지 아니한다고 하여 원고의 청구를 기각하였다.

기록에 의하면, 원심법원의 촉탁을 받은 대한감정평가법인은 이 사건 토지의 이용상황을 도로일 때와 공공용지의취득 및손실보상에관한특례법시행규칙(이하 '특례법시행규칙'이라고 한다) 제6조 제7항에서 말하는 미보상용지로 볼 때로 나누어 감정평가를 하였는데, 원심은 그 중 이 사건 토지의 이용상황을 도로로 보고 그 감정가액을 채택하였음이 명백하다.

그러나 다시 기록에 의하여 살펴보면, 이 사건 토지는 원래 지목이 답으로서 1919년 11월부터 1925년 8월에 걸쳐 국도 25호선에 편입되어 그 지목도 도로로 변경되었는데, 그 동안 여전히 개인의 소유로 남아있으면서 전전 양도되어 1994년 10월부터 같은 해 12월 사이에 원고 명의로 소유권이전등기가 경료되고 이어 이 사건 수용에 이르렀음을 알 수 있는바, 그렇다면 이 사건 토지는 종전에 정당한 보상금이 지급되지 아니한 채 공공사업의 부지로 편입되어

버린 이른바 미보상용지에 해당하므로, 이에 대한 보상액은 특례법시행규칙 제6조 제7항의 규정에 의하여 종전에도 도로로 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가하여야 할 것이다(특례법시행규칙 제6조 제7항은 특례법시행규칙이 1989. 1. 24. 건설부령 제444호로 개정되면서 신설된 것으로서, 그 부칙 제1항에 의하면, 공포한 날부터 시행하도록 되어 있으므로, 그 후 수용이 이루어진 이 사건에 당연히 적용된다).

그리고 토지수용 보상액을 평가하는 데에는 관계 법령에서 들고 있는 모든 가격산정요인들을 구체적·종합적으로 참작하여 그 각 요인들이 빠짐없이 반영된 적정가격을 산출하여야 하고, 이 경우 감정평가서에는 모든 가격산정요인의 세세한 부분까지 일일이 실시하거나 그 요소가 평가에 미치는 영향을 수치로 표현할 필요는 없다고 하더라도, 적어도 그 가격산정요인들을 특정·명시하고 그 요인들이 어떻게 참작되었는지를 알아 볼 수 있는 정도로 기술하여야 할 것이다(대법원 1998. 1. 23. 선고 97누17711 판결 참조).

기록에 의하면, 이의재결을 위한 감정평가를 한 중앙감정평가법인과 가나감정평가법인은 이 사건 토지의 이용상황을 이 사건 토지가 도로에 편입되기 전의 지목을 고려하여 답으로 상정하여 평가를 하였고, 각 감정평가서는 그 가격산정요인들을 특정·명시하여 그 요인들이 어떻게 참작되었는지를 알아 볼 수 있는 정도로 기술되어 있음을 알 수 있으므로, 이들 감정평가는 모두 적법하고, 이를 기초로 한 이 사건 이의재결 역시 적법한 것으로 보인다.

따라서 원심이 중앙감정평가법인과 가나감정평가법인의 각 감정평가를 위법하다고 하고, 이 사건 토지를 도로로 보고 평가한 대한감정평가법인의 감정결과를 채택한 것은 토지수용을 위한 보상액 감정에 관한 법리를 오해한 위법이 있는 것으로 되나, 이의재결이 적법하다는 결론에서는 정당하여 판결 결과에는 영향이 없다.

또한 피고 창원시가 수용재결에 의하여 수용의 효력이 발생하기도 전에 이 사건 토지를 권원 없이 사용한 사실이 있다고 하더라도, 이를 원인으로 하여 피고 창원시에 민사상 손해배상이나 부당이득의 반환을 구함은 별론으로 하고, 재결절차에서 그 손실보상을 구할 수는 없다(대법원 1988. 11. 3.자 88마850 결정, 1992. 3. 10. 선고 91누5419 판결 등 참조).

상고이유는 어느 것도 받아들일 수 없다.

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자의 부담으로 하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 이규홍(재판장) 송진훈(주심) 윤재식 손지열