

재결처분취소및수용보상금증액

[대법원 2017. 3. 22. 선고 2016두940 판결]

【판시사항】

- [1] 2개 이상의 토지 등에 대한 감정평가 방법 및 예외적으로 일괄평가가 인정되는 경우인 2개 이상의 토지 등이 ‘용도상 불가분의 관계’에 있다는 의미
- [2] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상 토지의 보상과 관련하여 2개 이상의 토지가 용도상 불가분의 관계에 있는지를 판단할 때 일시적인 이용상황 등을 고려할 수 있는지 여부(소극)
- [3] 소유권 외의 권리에 속하는 구분지상권이 설정되어 있는 토지의 손실보상금을 산정하는 방법 / 감정대상인 토지의 지하 수심 m의 공간에 공작물을 설치하기 위한 구분지상권이 설정되어 있는 경우, 이러한 사정이 구분지상권이 설정되어 있는 토지와 그렇지 않은 인접토지가 지표에 근접한 공간에서 용도상 불가분의 관계에 있는지를 판단하는 데 영향을 미치는지 여부(원칙적 소극)
- [4] 원래 1필지였던 토지가 지하 부분의 구분지상권 설정을 위해 여러 필지로 분할되었으나, 지상 부분에서는 토지분할 전과 같이 하나의 필지처럼 계속 관리·이용된 경우, 용도상 불가분의 관계에 있다고 보아야 하는지 여부(원칙적 적극)

【판결요지】

- [1] 2개 이상의 토지 등에 대한 감정평가는 개별평가를 원칙으로 하되, 예외적으로 2개 이상의 토지 등에 거래상 일체성 또는 용도상 불가분의 관계가 인정되는 경우에 일괄평가가 인정된다. 여기에서 ‘용도상 불가분의 관계’에 있다는 것은 일단의 토지로 이용되고 있는 상황이 사회적·경제적·행정적 측면에서 합리적이고 토지의 가치 형성적 측면에서도 타당하다고 인정되는 관계에 있는 경우를 뜻한다.
 - [2] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제70조 제2항은 “토지에 대한 보상액은 가격시점에서의 현실적인 이용상황과 일반적인 이용방법에 의한 객관적 상황을 고려하여 산정하되, 일시적인 이용상황과 토지소유자나 관계인이 갖는 주관적 가치 및 특별한 용도에 사용할 것을 전제로 한 경우 등은 고려하지 아니한다.”라고 정하고 있다. 그러므로 2개 이상의 토지가 용도상 불가분의 관계에 있는지 여부를 판단하는 데 일시적인 이용상황 등을 고려해서는 안 된다.
 - [3] 소유권 외의 권리에 속하는 구분지상권이 설정되어 있는 토지의 손실보상금을 산정하려면 ‘구분지상권이 설정되어 있지 않은 상태를 가정한 완전한 토지가격’과 ‘구분지상권의 가액’을 별도로 평가하여야 한다. 이때 ‘구분지상권이 설정되어 있지 않은 상태를 가정한 완전한 토지가격’을 평가할 때 인접한 여러 필지들이 용도상 불가분의 관계에 있는지를 고려하여야 한다.
- 그런데 감정대상인 토지의 지하 수심 m의 공간에 공작물을 설치하기 위한 구분지상권이 설정되어 있는 경우에 이것이 구분지상권이 설정되어 있는 토지와 그렇지 않은 인접토지가 지표에 근접한 공간에서 용도상 불가분의 관계에 있는지를 판단하는 데 영향을 미치는지 문제 된다. 지표에 근접한 공간을 활용하는 것이 통상적인 토지이용의 방식이다. 이와 같이 토지를 통상적인 방법으로 이용하는 경우에는 지표에 근접한 공간의 현실적인 이용상황을 기준으로 인접한 여러 필지들이 용도상 불가분의 관계에 있는지를 판단하여야 한다. 따라서 가령 상업지역으로 지정되어 있어 고층빌딩 건축을 위하여 깊은 굴착이 필요하다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 지하 수심 m의 공간에 공작물을 설치하기 위한 구분지상권이 설정되어 있더라도 그러한 사정이 구분지상

권이 설정되어 있는 토지와 그렇지 않은 인접토지가 지표에 근접한 공간에서 용도상 불가분의 관계에 있는지를 판단하는 데 장애요소가 되지 않는다.

[4] 원래 1필지였던 토지가 지하 부분의 구분지상권 설정을 위해 여러 필지로 분할되었다고 하더라도, 지상 부분에서는 그러한 토지분할이나 지하 부분의 구분지상권 설정에 별다른 영향을 받지 않고 토지분할 전과 같이 마치 하나의 필지처럼 계속 관리·이용되었다면, 토지분할 전에는 1필지였으나 여러 필지로 분할된 토지들은 그 1필지 중 일부가 다른 용도로 사용되고 있었다는 등의 특별한 사정이 없는 한 용도상 불가분의 관계에 있다고 보는 것이 사회적·경제적·행정적·가치형성적 측면에서 타당하다.

【참조조문】

[1][구 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률\(2016. 1. 19. 법률 제13796호로 전부 개정되기 전의 것\) 제31조, 구 감정평가에 관한 규칙\(2012. 8. 2. 국토해양부령 제508호로 전부 개정되기 전의 것\) 제15조 제1항\(현행제7조 제1항, 제2항참조\)](#)

[2][공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제70조 제2항](#)

[3][공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제70조 제6항, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제29조](#)

[4][구 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률\(2016. 1. 19. 법률 제13796호로 전부 개정되기 전의 것\) 제31조, 구 감정평가에 관한 규칙\(2012. 8. 2. 국토해양부령 제508호로 전부 개정되기 전의 것\) 제15조 제1항\(현행제7조 제1항, 제2항참조\)](#)

【참조판례】

[1][대법원 2001. 7. 27. 선고 99두8824 판결\(공2001하, 1983\), 대법원 2005. 5. 26. 선고 2005두1428 판결/](#)

[2] 대법원 2007. 6. 28. 선고 2006두10849 판결

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】

한국철도시설공단 (소송대리인 법무법인(유한) 정률 담당변호사 안장근 외 1인)

【원심판결】

대전고법 2016. 8. 8. 선고 2016누23 판결

【주 문】

원심판결을 파기하고, 사건을 대전고등법원에 환송한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. [구 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률\(2016. 1. 19. 법률 제13796호로 전부 개정되기 전의 것\) 제31조](#)는 “토지 등의 감정평가에 있어서 그 공정성과 합리성을 보장하기 위하여 감정평가업자가 준수하여야 할 원칙과 기준은 국토해양부령으로 정한다.”라고 정하고 있다. 그 위임에 따른 [구 감정평가에 관한 규칙\(2012. 8. 2. 국토해양부령 제508호로 전부 개정되기 전의 것\) 제15조 제1항](#)은 “평가는 대상물건마다 개별로 행하여야 한다. 다만 2개 이상의 대상물건이 일체로 거래되거나 대상물건 상호 간에 용도상 불가분의 관계가 있는 경우에는 일괄하여 평가할 수 있다.”라고 정하고 있다.

따라서 2개 이상의 토지 등에 대한 감정평가는 개별평가를 원칙으로 하되, 예외적으로 2개 이상의 토지 등에 거래상 일체성 또는 용도상 불가분의 관계가 인정되는 경우에 일괄평가가 인정된다. 여기에서 ‘용도상 불가분의 관계’에 있는지 여부는 일단의 토지로 이용되고 있는 상황이 사회적·경제적·행정적 측면에서 합리적이고 그 토지의 가치 형성적 측면에서도 타당하다고 인정되는 관계에 있는 경우를 뜻한다([대법원 2001. 7. 27. 선고 99두8824 판결](#), [대법원 2005. 5. 26. 선고 2005두1428 판결](#) 등 참조). 이처럼 용도상 불가분의 관계에 있는 토지들을 하나의 단지를 구성하고 있다고 하여 일단지(一團地)라고 부르기도 한다.

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘토지보상법’이라 한다) 제70조 제2항은 “토지에 대한 보상액은 가격시점에서의 현실적인 이용상황과 일반적인 이용방법에 의한 객관적 상황을 고려하여 산정 하되, 일시적인 이용상황과 토지소유자나 관계인이 갖는 주관적 가치 및 특별한 용도에 사용할 것을 전제로 한 경우 등은 고려하지 아니한다.”라고 정하고 있다. 그러므로 2개 이상의 토지가 용도상 불가분의 관계에 있는지 여부를 판단하는 데 일시적인 이용상황 등을 고려해서는 안 된다([대법원 2007. 6. 28. 선고 2006두 10849 판결](#) 참조).

한편 [토지보상법 제70조 제6항](#)은 “취득하는 토지와 이에 관한 소유권 외의 권리에 대한 구체적인 보상액 산정 및 평가방법은 투자비용, 예상수익 및 거래가격 등을 고려하여 국토교통부령으로 정한다.”라고 정하고 있고, 그 위임에 따른 [토지보상법 시행규칙 제29조](#)는 “취득하는 토지에 설정된 소유권 외의 권리의 목적이 되고 있는 토지에 대하여는 당해 권리가 없는 것으로 하여 [제22조](#) 내지 [제27조](#)의 규정에 의하여 평가한 금액에서 [제28조](#)의 규정에 의하여 평가한 소유권 외의 권리의 가액을 뺀 금액으로 평가한다.”라고 정하고 있다. 따라서 소유권 외의 권리에 속하는 구분지상권이 설정되어 있는 토지의 손실보상금을 산정하려면 ‘구분지상권이 설정되어 있지 않은 상태를 가정한 완전한 토지가격’과 ‘구분지상권의 가액’을 별도로 평가하여야 한다. 이때 ‘구분지상권이 설정되어 있지 않은 상태를 가정한 완전한 토지가격’을 평가할 때 인접한 여러 필지들이 용도상 불가분의 관계에 있는지를 고려하여야 한다.

그런데 감정대상인 토지의 지하 수십 m의 공간에 공작물을 설치하기 위한 구분지상권이 설정되어 있는 경우에 이것이 구분지상권이 설정되어 있는 토지와 그렇지 않은 인접토지가 지표에 근접한 공간에서 용도상 불가분의 관계에 있는지를 판단하는 데 영향을 미치는지 문제 된다. 지표에 근접한 공간을 활용하는 것이 통상적인 토지이용의 방식이다. 이와 같이 토지를 통상적인 방법으로 이용하는 경우에는 지표에 근접한 공간의 현실적인 이용상황을 기준으로 인접한 여러 필지들이 용도상 불가분의 관계에 있는지를 판단하여야 한다. 따라서 가령 상업지역으로 지정되어 있어 고층빌딩 건축을 위하여 깊은 굴착이 필요하다는 등의 특별한 사정이 없는 한, 지하 수십 m의 공간에 공작물을 설치하기 위한 구분지상권이 설정되어 있더라도 그러한 사정이 구분지상권이 설정되어 있는 토지와 그렇지 않은 인접토지가 지표에 근접한 공간에서 용도상 불가분의 관계에 있는지를 판단하는 데 장애요소가 되지 않는다.

2. 원심은 이 사건 수용재결 당시에 원고들 소유의 각 토지에서 농업용 비닐하우스를 설치하고 화훼농업이 이루어지고 있던 이용상황은 일시적 이용상황에 지나지 않는다는 피고의 주장을 배척하고, 원고들의 주장을 그대로 받아들여 ‘원고들 주장의 일단지1, 일단지2, 일단지3, 일단지4’가 각각 용도상 불가분의 관계에 있는 일 단지에 해당한다고 판단하였다.

3. 먼저 이 사건 토지의 지하에 구분지상권을 설정하기 위하여 토지를 분할하였다는 사정이 용도상 불가분성

판단에 영향을 미치는지 여부에 관하여 살펴본다.

원심판결 이유에 의하면 다음의 사실을 알 수 있다. 이 사건 토지는 종전 공익사업을 시행하는 과정에서 지하철도 건설에 필요한 부분만을 특정하여 구분지상권을 설정하고자 1992. 2. 24.과 1993. 7. 16. 토지분할이 이루어졌다. 구분지상권 설정이 필요한 대상토지의 경계획정에 필요한 지하철도 노선 설계도면 등 토지분할 신청에 필요한 자료는 사업시행자인 당시의 철도청이 보유하고 있었을 것이다. 당시 적용되던 [구 지적법\(2001. 1. 26. 법률 제6389호로 전부 개정되기 전의 것\) 제23조 제1호 또는 제2호](#)에 의하여 사업시행자가 단독으로 토지분할을 신청하는 것이 가능했다. 협의취득의 방식으로 구분지상권 설정계약이 체결되기 수개월 전에 토지분할이 이루어졌다.

위와 같은 점에 비추어 보면, 위 토지분할이 토지소유자들의 의사와 상관없이 사업시행자의 일방적 신청에 의해 이루어졌을 것임을 추단할 수 있다. 또한 위 토지분할은 지하 공간에 건설할 지하철도의 설계노선에 따라 이루어진 것이어서 분할 후의 토지의 경계가 당시 지상 부분의 현실적 이용상황이나 지형지물과 동떨어지게 되었으며, 그 결과 면적이 1㎡에서 수십여 ㎡에 불과한 과소면적의 필지가 여럿 만들어지게 된 것으로 보인다. 따라서 위 토지분할이 토지소유자들의 의사에 기한 것이거나 그들의 이익을 위한 것이었다고 볼 수 없다.

비록 원래 1필지였던 토지가 지하 부분의 구분지상권 설정을 위해 여러 필지로 분할되었다고 하더라도, 지상 부분에서는 그러한 토지분할이나 지하 부분의 구분지상권 설정에 별다른 영향을 받지 않고 토지분할 전과 같이 마치 하나의 필지처럼 계속 관리·이용되었다면, 토지분할 전에는 1필지였으나 여러 필지로 분할된 토지들은 그 1필지 중 일부가 다른 용도로 사용되고 있었다는 등의 특별한 사정이 없는 한 용도상 불가분의 관계에 있다고 보는 것이 사회적·경제적·행정적·가치형성적 측면에서 타당하다.

따라서 이 사건 토지 중 1992. 2. 24.과 1993. 7. 16. 토지분할 전에 1필지였던 토지들은 이 사건 수용재결일 기준으로 여러 필지로 분할되어 있다고 하더라도 특별한 사정이 없는 한 용도상 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있다. 이에 관한 피고의 상고이유 주장을 받아들이지 않는다.

4. 그러나 원심의 판단은 아래와 같은 이유로 그대로 수긍하기 어렵다.

가. 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거를 종합하면, 다음의 사실을 알 수 있다.

(1) 원고들 소유의 원심판결 별지 1, 2 목록 기재 각 토지(이하 통틀어 '이 사건 토지'라 한다)는 원래 소외 1과 소외 2가 1967년에 그 일대의 여러 필지를 각자 매수하여 보유하다가, 2003년과 2009년에 원고들에게 나누어 증여하였다.

(2) 1992년 무렵 철도청은 이 사건 토지 지하 약 16m에서 25m 사이의 공간에 분당선 지하철도를 건설하는 사업(이하 '종전 공익사업'이라 한다)을 시행하였다. 철도청은 이 사건 토지 중에서 지하철도가 설치되는 공간을 특정하여 구분지상권을 설정받기 위하여 1992. 10. 19.과 1993. 7. 16. 이 사건 토지를 구분지상권 설정이 필요한 부분과 그렇지 않은 부분으로 분할하는 절차를 밟은 후, 1992. 10. 19.과 1993. 9. 22. '협의취득'의 방법으로 당시의 소유자들로부터 구분지상권을 설정받았다.

(3) 이 사건 토지는 전부 지목이 '잡종지'이고, 용도지역은 자연녹지지역으로서 개발제한구역으로 지정되어 있는 상태인데, 원고들은 2006년 이전부터 이를 그 지역의 농민들에게 임대하여, 임차인들이 이 사건 토지와 그 일대의 인접 토지에 농업용 비닐하우스 수십여 동을 설치하고 이 사건 수용재결일 무렵까지 화훼농업을 영위하였다.

나. 이러한 사정을 앞에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 토지와 그 일대에서 2006년 무렵부터 이 사건 수용재결일까지 수년간 비닐하우스 농업이 이루어지고 있다는 이유만으로 이 사건 토지를 소유자별로 구획하여 일단지로 평가하는 것은 다음과 같은 점에서 타당하다고 보기 어렵다.

(1) 이 사건 토지는 지목이 '잡종지'이고, 잡종지에서 경작을 하는 것은 본래의 용도가 아닌 용도로 일시적으로 이용하는 것이라고 보아야 한다. 농업용 비닐하우스는 토지에 정착한다는 요소를 결하고 있어 건축법상 건축물이 아니라 존치기간이 한정되어 있는 가설건축물에 해당한다([건축법 제2조 제1항 제2호, 제20조 제3항, 건축법 시행령 제15조 제7항](#)참조). 따라서 농업용 비닐하우스를 설치하는 것 역시 일시적으로 이용하는 것으로 볼 수 있다.

(2) 원고들 또는 종전 소유자들은 이 사건 토지를 매수한 후 그 지역 농민들에게 임대하였다. 통상의 경우 임대차 자체에 계약기간이 정해져 있으므로 이 사건 토지에서 임차인들이 농업용 비닐하우스를 설치하고 화훼농업을 영위하는 것 역시 특별한 사정이 없는 한 일시적으로 이용하는 것이라고 보아야 한다.

(3) 이 사건 토지에 설치되어 있는 수십 동의 비닐하우스는 건축기초가 연결되어 있지 않다면 각각 별개의 공작물일 뿐이다. 그것이 현실적으로 일체로서 관리·이용되고 있다거나 사회적·경제적·행정적·가치형성적 측면에서 일체로서 관리·이용되어야 할 필요성이 있다는 사정도 엿보이지 않는다.

(4) 원고들 또는 종전 소유자들이 이 사건 토지를 매수한 후 그 지역 농민들에게 임대하기 전에 이 사건 토지를 어떻게 구체적으로 이용하였는지에 관한 정황은 기록상 찾아보기 어렵다. 원고들이 여러 필지의 토지를 일괄 매수하여 그러한 목적에서 보유하고 있다는 점만으로는 그 토지들이 용도상 불가분의 관계에 있다고 평가하기 어렵다. 설령 원고들이 농민들에게 임대하기 전에 이 사건 토지를 어떤 용도로 실제 이용하였다고 하더라도, 이 사건 수용재결일 기준으로 이 사건 토지가 용도상 불가분의 관계에 있는지를 판단할 때 2006년 이전의 이용상황을 고려해서는 안 된다.

5. 그런데도 원심은 종전 공익사업을 시행하는 과정에서 구분지상권 설정을 위해 토지분할이 이루어진 필지들 별로는 일단지로 평가할 수 있다는 점에서 나아가, 이 사건 토지와 그 일대에서 2006년 무렵부터 이 사건 수용재결일까지 수년간 비닐하우스 농업이 이루어지고 있다는 이유만으로 이 사건 토지를 소유자별로 구획하여 일단지에 해당한다고 판단하였다. 이러한 원심판단에는 손실보상금의 산정과 감정평가에 관한 법리 등을 오해하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 위법이 있고, 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 일부 이유 있다.

6. 피고의 상고는 이유 있어 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.