

토지수용보상금 증액

[대법원 2013. 6. 13. 2011두7007]



【판시사항】

- [1] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제1항 제2호에 의하여 '사실상의 사도'의 부지로 보고 인근토지 평가액의 3분의 1 이내로 보상액을 평가하기 위한 요건
- [2] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항 제1호에서 규정한 '도로개설 당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로'에 해당하는지 판단하는 기준
- [3] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항 제2호가 규정한 '토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로'의 의미 및 그에 해당하는지 판단하는 기준

【판결요지】

- [1] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제1항 제2호에 의하여 '사실상의 사도'의 부지로 보고 인근토지 평가액의 3분의 1 이내로 보상액을 평가하려면, 도로법에 의한 일반 도로 등에 연결되어 일반의 통행에 제공되는 등으로 사도법에 의한 사도에 준하는 실질을 갖추고 있어야 하고, 나아가 위 규칙 제26조 제2항 제1호 내지 제4호 중 어느 하나에 해당하여야 할 것이다.
- [2] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항 제1호에서 규정한 '도로개설 당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로'에 해당한다고 하려면, 토지 소유자가 자기 소유 토지 중 일부에 도로를 설치한 결과 도로 부지로 제공된 부분으로 인하여 나머지 부분 토지의 편익이 증진되는 등으로 그 부분의 가치가 상승됨으로써 도로부지로 제공된 부분의 가치를 낮게 평가하여 보상하더라도 전체적으로 정당보상의 원칙에 어긋나지 않는다고 볼 만한 객관적인 사유가 있다고 인정되어야 하고, 이는 도로개설 경위와 목적, 주위환경, 인접토지의 획지 면적, 소유관계 및 이용상태 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 판단할 것이다.
- [3] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항 제2호가 규정한 '토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로'는 사유지가 종전부터 자연발생적으로 또는 도로예정지로 편입되어 있는 등으로 일반 공중의 교통에 공용되고 있고 그 이용상황이 고착되어 있어, 도로부지로 이용되지 아니하였을 경우에 예상되는 표준적인 이용상태로 원상회복하는 것이 법률상 허용되지 아니하거나 사실상 현저히 곤란한 정도에 이른 경우를 의미한다고 할 것이다. 이때 어느 토지가 불특정 다수인의 통행에 장기간 제공되어 왔고 이를 소유자가 용인하여 왔다는 사정이 있다는 것만으로 언제나 도로로서의 이용상황이 고착되었다고 볼 것은 아니고, 이는 당해 토지가 도로로 이용되게 된 경위, 일반의 통행에 제공된 기간, 도로로 이용되고 있는 토지의 면적 등과 더불어 그 도로가 주위 토지로 통하는 유일한 통로인지 여부 등 주변 상황과 당해 토지의 도로로서의 역할과 기능 등을 종합하여 원래의 지목 등에 따른 표준적인 이용상태로 회복하는 것이 용이한지 여부 등을 가려서 판단해야 할 것이다.

【참조조문】

- [1] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제70조 제2항, 제6항, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항, 제4항, 사도법 제2조, 제4조
- [2] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항 제1호
- [3] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙 제26조 제2항 제2호

【전문】

【원고, 피상고인】 태성기초산업 주식회사 (소송대리인 변호사 이원구)

【피고, 상고인】 서울특별시 (소송대리인 법무법인(유한) 화우 담당변호사 정재웅)

【원심판결】 서울고법 2011. 2. 15. 선고 2010누5884 판결

【주문】

】
상고를 기각한다. 상고비용은 피고가 부담한다.

【이유】

】 상고이유를 판단한다.

1. 사실상의 사도에 관한 주장에 대하여

가. 공익사업을 위하여 취득하는 토지에 대한 보상액은 재결 등 가격시점 당시의 현실적인 이용상황, 즉 현황을 기준으로 보상하여야 하고, 이 원칙에 따른 구체적인 보상액의 산정 및 평가방법은 투자비용, 예상수익 및 거래가격 등을 고려하여 국토해양부령으로 정하도록 위임되어 있다[‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’(이하 ‘공익사업법’이라 한다) 제70조 제2항, 제6항]. 그에 따라 공익사업법 시행규칙(이하 ‘규칙’이라 한다)은 도로부지 중 ‘사실상의 사도’의 부지는 인근토지의 평가액의 3분의 1 이내로 평가하도록 규정하면서, 여기서 ‘사실상의 사도’라 함은 ‘사도법에 의한 사도 외의 도로(국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 의한 도시관리계획에 의하여 도로로 결정된 후부터 도로로 사용되고 있는 것을 제외한다)’로서 다음 각 호의 1에 해당하는 도로를 말한다고 하고, 제1호에서는 ‘도로개설 당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로’를, 제2호에서는 ‘토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로’를, 제3호에서는 ‘건축법 제35조의 규정에 의하여 건축허가권자가 그 위치를 지정·공고한 도로’를, 제4호에서는 ‘도로개설 당시의 토지소유자가 대지 또는 공장용지 등을 조성하기 위하여 설치한 도로’를 규정하고 있다(이하 위 각 호는 제1호, 제2호 등으로 줄여 쓴다). 그리고 이 경우 보상액 평가의 기준이 되는 ‘인근토지’는 당해 도로부지가 도로로 이용되지 아니하였을 경우에 예상되는 표준적인 이용상황과 유사한 토지로서 당해 토지와 가까운 토지를 말한다(규칙 제26조 제4항). 한편 사도법이 적용되는 사도는 도로법에 의한 도로 등에 연결되는 도로로서 관할 지방자치단체장의 허가를 받아 설치한 도로를 가리키는 것으로 규정되어 있다(사도법 제2조, 제4조).

위와 같은 여러 규정을 종합하여 보면, 위 규칙에 의하여 ‘사실상의 사도’의 부지로 보고 인근토지 평가액의 3분의 1 이내로 보상액을 평가하려면, 도로법에 의한 일반 도로 등에 연결되어 일반의 통행에 제공되는 등으로 사도법에 의한 사도에 준하는 실질을 갖추고 있어야 하고, 나아가 위 규칙 제1호 내지 제4호 중 어느 하나에 해당하여야 할 것이다(대법원 1995. 6. 13. 선고 94누14650 판결 등은 위 규칙 제1호처럼 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로

로 설치한 사실상의 사도라도 토지소유자가 소유권을 행사하여 그 통행을 금지시킬 수 있는 상태에 있는 토지는 위와 같이 보상액을 감액 평가할 대상에 해당하지 아니한다고 하여, 위 규칙 제1호의 사유가 있는 경우에도 제2호의 요건까지 갖추어야 사실상의 사도에 해당한다는 취지로 판시하였으나, 이는 '사실상의 사도'에 관한 법률 규정이 달랐던 '공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법'이 시행될 당시의 사건에 관한 것이므로 공익사업법이 시행된 이후의 보상액 평가에는 적용되지 아니한다고 할 것이다).

나. 한편 공익사업법과 그 규칙이 사실상의 사도에 대하여 인근토지에 대한 평가액보다 감액 평가한 금액을 보상액으로 규정한 것은 헌법 제23조 제3항이 규정한 정당한 보상의 원칙 등에 비추어 함부로 확장할 것은 아니고 입법 취지 등을 감안하여 제한적으로 새겨야 할 것이다.

따라서 우선 규칙 제1호에서 규정한 '도로개설 당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로'에 해당한다고 하려면, 토지 소유자가 자기 소유 토지 중 일부에 도로를 설치한 결과 도로 부지로 제공된 부분으로 인하여 나머지 부분 토지의 편익이 증진되는 등으로 그 부분의 가치가 상승됨으로써 도로부지로 제공된 부분의 가치를 낮게 평가하여 보상하더라도 전체적으로 정당보상의 원칙에 어긋나지 않는다고 볼 만한 객관적인 사유가 있다고 인정되어야 할 것이고, 이는 도로개설 경위와 목적, 주위환경, 인접토지의 획지 면적, 소유관계 및 이용상태 등 제반 사정을 종합적으로 고려하여 판단할 것이다.

그리고 규칙 제2호가 규정한 '토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로'는 사유지가 종전부터 자연발생적으로 또는 도로예정지로 편입되어 있는 등으로 일반 공중의 교통에 공용되고 있고 그 이용상황이 고착되어 있어, 도로부지로 이용되지 아니하였을 경우에 예상되는 표준적인 이용상태로 원상회복하는 것이 법률상 허용되지 아니하거나 사실상 현저히 곤란한 정도에 이른 경우를 의미한다고 할 것이다.

이때 어느 토지가 불특정 다수인의 통행에 장기간 제공되어 왔고 이를 소유자가 용인하여 왔다는 사정이 있다는 것만으로 언제나 도로로서의 이용상황이 고착되었다고 볼 것은 아니고, 이는 당해 토지가 도로로 이용되게 된 경위, 일반의 통행에 제공된 기간, 도로로 이용되고 있는 토지의 면적 등과 더불어 그 도로가 주위 토지로 통하는 유일한 통로인지 여부 등 주변 상황과 당해 토지의 도로로서의 역할과 기능 등을 종합하여 원래의 지목 등에 따른 표준적인 이용상태로 회복하는 것이 용이한지 여부 등을 가려서 판단해야 할 것이다.

다.

원심판결 이유 및 원심에 이르기까지 제출된 증거에 의하면, 이 사건 도로 부분은 관할관청이 고속도로변 미관을 이유로 건축선 안쪽으로 3m 정도의 간격을 두고 펜스를 설치하도록 함에 따라 펜스 바깥 부분이 도로의 형상을 갖추게 되고 실제 도로로 이용되고 있기도 하나, 펜스 안쪽의 폐기물집하장에서 공로에 출입하는 데는 이 사건 도로 부분을 통하지 아니하더라도 아무런 지장이 없는 점, 이 사건 도로 부분의 동쪽으로는 좁은 비포장 농로를 통하여 공로와 연결되나, 1990년대 후반에 이르러 인근 주민들이 그 진입로에 장애물을 설치하는 등으로 폐기물 운반차량은 그 방향으로 통행하는 것이 불가능하게 된 점, 원고는 이 사건 도로 부분을 주차 공간 등으로 사용하다가 2003년경 인근 업체에서 통행로로 사용하는 것을 허락하였을 뿐 달리 일반의 통행에 제공하지는 아니한 점 등을 알 수 있다.

이러한 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 보면, 이 사건 도로가 개설된 것은 원고가 미관지구 등 행정적 규제에 따라 폐기물집하장의 운영을 위한 허가요건을 갖추기 위하여 건축선으로부터 이격거리를 두고 펜스를 설치한 데 따른 것이므로 원고 스스로 개설한 경우에는 해당한다 할 것이지만, 그 도로가 개설됨으로써 펜스 안쪽 나머지 토지의 편익이 증진되어 그 가치를 증가시켰다고 보기는 어렵다 할 것이다.

따라서 이는 위 규칙 제1호가 규정한 '사실상의 사도'에 해당한다고 볼 수 없다.

또한, 이 사건 도로 부분이 도로로 사용된 기간이 비교적 단기간이고 일반의 통행에 제공되었다고 볼 수 없으므로 도로의 이용상황이 고착화되어 원래 지목에 따른 이용상태로 원상회복하는 것이 현저히 곤란한 경우에는 해당하지 아니한다 할 것이어서 규칙 제2호 소정의 사실상의 도로에도 해당한다고 볼 수 없다.

같은 취지의 원심판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 사실상의 사도의 범위에 관한 법리오해 등의 위법은 없다.

2. 지가변동율 산정의 위법에 관한 주장에 대하여

원심은 이 사건 재결감정 당시 2009. 5. 이후의 지가변동율이 아직 고시되지 않아서 2009. 5.의 변동율을 연장 적용할 수밖에 없었다고 하더라도, 결과적으로 이후 고시된 지가변동율이 위 재결감정에서 적용한 지가변동율보다 높은 이상 위 재결감정은 위법하고, 원고로서는 수용재결일을 기준으로 고시된 지가변동율에 따른 손실보상금의 지급을 구할 수 있다고 판단하였다.

관련 법리에 비추어 원심의 이러한 판단은 정당하고, 거기에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 지가변동율 산정에 관한 법리오해 등의 위법은 없다.

3. 보상선례 참작에 관한 상고이유 주장에 대하여

토지수용보상금 증감에 관한 소송에 있어서 이의재결의 기초가 된 각 감정기관의 감정평가와 법원 감정인의 감정평가가 그 평가방법에 위법사유가 없고 개별요인비교를 제외한 나머지 가격산정요인의 참작에 있어서는 서로 견해가 일치하나 개별요인비교에 관하여만 평가를 다소 달리한 관계로 감정 결과에 차이가 생기게 된 경우에는 그 각 감정평가 중 어느 것을 채용하여 정당한 보상가액으로 인정할 것인지는 논리칙과 경험칙에 반하지 않는 이상 법원의 재량에 속한다(대법원 2005. 1. 28. 선고 2002두4679 판결 등 참조).

원심은, 이 사건 재결 당시의 감정 결과와 제1심에서 이루어진 감정 결과 중에서, 법원감정이 참작한 보상선례의 토지가 이 사건 각 토지와 가까운 곳에 위치하고 있을 뿐 아니라 그 지목도 이 사건 각 토지와 유사한 점 등을 들어 재결감정보다 더 적절하다고 판단하여, 법원감정을 기준으로 원고에 대한 보상금을 산정하였다.

기록을 살펴보아도 위 법원감정에 상고이유에서 주장하는 바와 같은 위법사유가 있다고는 인정되지 아니하므로, 원심이 이를 채용한 것은 그 재량에 속하는 것이다.

따라서 이 부분 상고이유의 주장 역시 받아들일 수 없다.

4. 결론

그러므로 상고를 기각하고 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김창석(재판장) 양창수 박병대(주심) 고영한