

환매대금이의재결처분취소

[대법원 2000. 11. 28. 99두3416]



【판시사항】

- [1] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 소정의 환매권 행사 방법
- [2] 토지수용법 제75조의2 제2항에 의하여 사업시행자가 환매권자를 상대로 하는 환매가격의 증감에 관한 소송의 종류 (=공법상 당사자소송)
- [3] 환매권자의 환매대금 지급의무의 발생 시기(=환매권 행사시) 및 환매대상토지의 취득 당시 지급한 보상액과 재결이나 행정소송 절차에서 정한 환매가격과의 차액에 대한 지연손해금의 발생 여부(적극)
- [4] 공법상 당사자소송에서 재산권의 청구를 인용하는 판결을 하는 경우, 가집행선고를 할 수 있는지 여부(적극)
- [5] 환매대상토지의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경된 경우, 환매가격 결정을 위한 협의 및 재결신청을 환매권의 행사기간 내에 하여야 하는지 여부(소극) 및 환매대상토지가 수용된 경우, 환매가격 결정을 위한 협의 및 재결 절차에 나아갈 수 있는지 여부(적극)
- [6] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법상의 환매에 있어서 환매대상토지의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경된 경우, 환매가격의 결정 방법
- [7] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제7조 제1항 소정의 '인근 유사토지의 지가변동률'의 의미 및 그 지가변동률을 산정하기 위한 인근 유사토지의 선정 방법

【판결요지】

- [1] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항에 의하면 환매기간 내에 환매의 요건이 발생하는 경우, 환매대상토지의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 하락하거나 상승하였다고 하더라도, 환매권자는 수령한 보상금 상당액만을 사업시행자에게 미리 지급하고 일방적으로 매수의 의사표시를 함으로써 사업시행자의 의사와 관계없이 환매가 성립된다.
- [2] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제3항, 같은법시행령 제7조 제1항, 제3항 및 토지수용법 제73조 내지 제75조의2의 각 규정에 의하면 토지수용법 제75조의2 제2항에 의하여 사업시행자가 환매권자를 상대로 하는 소송은 공법상의 당사자소송으로 사업시행자로서는 환매가격이 환매대상토지의 취득 당시 지급한 보상금 상당액보다 증액 변경될 것을 전제로 하여 환매권자에게 그 환매가격과 위 보상금 상당액의 차액의 지급을 구할 수 있다.
- [3] 환매권자의 환매대금 지급의무는 환매권 행사 당시에 이미 발생하는 것인데 환매대상토지의 취득 당시 지급한 보상금 상당액과 재결이나 행정소송 절차에서 환매가격으로 정하여진 금액과의 차액 역시 환매대상토지와 대가관계에 있는 것이므로 그 차액이 환매권 행사 당시 지급되지 아니한 이상 이에 대하여 지연손해금이 발생하는 것이고 현실적으로 구체적인 환매가격이 재결이나 행정소송 절차에 의하여 확정된다고 하여 달리 볼 것은 아니다.
- [4] 행정소송법 제8조 제2항에 의하면 행정소송에도 민사소송법의 규정이 일반적으로 준용되므로 법원으로서의 공법상 당사자소송에서 재산권의 청구를 인용하는 판결을 하는 경우 가집행선고를 할 수 있다.

- [5] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법과 같은법시행령 및 그에 의하여 준용되는 토지수용법의 규정을 살펴보면 환매대상토지의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경된 경우 환매가격을 결정하기 위하여 사업시행자 또는 환매권자가 협의 및 재결신청을 할 수 있는 기간을 특별히 제한하지 않고 있는바, 환매권의 행사와 환매가격 결정을 위한 절차는 그 성질을 달리하는 것이므로 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제5항에 의하여 준용되는 토지수용법 제72조 제2항에 의하여 환매권의 행사기간이 통지를 받은 날로부터 6개월로 정하여져 있다고 하여 환매가격 결정을 위한 협의 및 재결 신청도 그 기간 내에 하여야 한다고 볼 것은 아니고, 또 환매대상토지가 수용되었다고 하더라도 환매대상토지 또는 환매권이 소멸하는 것이 아니라 단지 소유권이전등기의무만이 이행불능으로 되는 것이고 환매권자로서는 환매가 성립되었음을 전제로 사업시행자에 대하여 대상청구를 할 수 있으므로 여전히 환매가격 결정을 위한 협의 및 재결절차에 나아갈 수 있다.
- [6] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 및 같은법시행령에는 환매대상토지의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경된 경우 어떠한 방법으로 정당한 환매가격을 결정할 것인지에 관하여 명시적으로 정하고 있는 규정은 없으나, 같은 법 제9조 제1항, 제3항, 같은법시행령 제7조 제1항, 제3항의 규정을 종합하여 보면, 환매권 행사 당시의 환매대상토지의 가격, 즉 환매권 행사 당시를 기준으로 한 감정평가금액이 협의취득 당시 사업시행자가 토지소유자에게 지급한 보상금에 환매 당시까지의 당해 사업과 관계 없는 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액보다 적거나 같을 때에는 사업시행자가 취득할 때 지급한 보상금의 상당금액이 그 환매가격이 되는 것이 그 규정에 비추어 명백하므로, 환매권 행사 당시의 환매대상토지의 가격이 현저히 상승하여 위 보상금에 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액을 초과할 때에도 마찬가지로 인근 유사토지의 지가상승분에 해당하는 부분은 환매가격에 포함되어서는 아니 되는 것인 만큼, 그 경우의 환매가격은 인근 유사토지의 지가변동률을 기준으로 하려면 위 보상금에다 환매대상토지의 환매 당시의 감정평가금액에서 위 보상금에 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액을 공제한 금액을 더한 금액, 즉 '보상금 + {환매당시의 감정평가금액 - (보상금×지가변동률)}'로, 지가상승률을 기준으로 하려면 환매대상토지의 환매 당시의 감정평가금액에서 위 보상금에 인근 유사토지의 지가상승률을 곱한 금액을 뺀 금액, 즉 '환매당시의 감정평가금액 - (보상금×지가상승률)'로 산정하여야 한다.
- [7] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제7조 제1항의 인근 유사토지의 지가변동률이라 함은 환매대상토지와 지리적으로 인접하고 그 공부상 지목과 토지의 이용상황 등이 유사한 인근 유사토지의 지가변동률을 가리키는 것이지 그 토지가 속해 있는 시·군·구 단위의 지목별 평균지가변동률을 인근 유사토지의 지가변동률이라 할 수 없는 것인바, 지가변동률을 산정하기 위한 인근 유사토지는 협의취득시부터 환매권 행사 당시 사이에 공부상 지목과 토지의 이용상황 등에 변화가 없고 또 계속하여 기준지가 및 공시지가가 고시되어 온 표준지 중에서 합리적인 지가변동률을 산출할 수 있을 정도의 토지를 선정하면 족하고 반드시 동일한 행정구역 내에 있을 것을 요하지 아니하며 또 반드시 다수의 토지를 선정하여야 하는 것은 아니다.

【참조조문】

- [1] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항
- [2] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제3항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제7조 제1항, 제3항, 토지수용법 제73조, 제74조, 제75조, 제75조의2 제2항, 행정소송법 제3조 제2호, 제39조

[3] 토지수용법 제46조 제1항, 제71조, 제75조의2, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조

[4] 민사소송법 제199조, 행정소송법 제3조 제2호, 제8조 제2항, 제27조

[행정소송재판일반]

[5] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제7조 제1항, 제3항, 토지수용법 제71조, 제72조 제2항

[6] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항, 제3항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제7조 제1항, 제3항

[7] 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제3항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행령 제7조 제1항, 제3항

【참조판례】

[1]

[6]

[7] 대법원 1994. 5. 24. 선고 93누17225 판결(공1994하, 1843) / [1] 대법원 1992. 6. 23. 선고 92다7832 판결(공1992, 2257), 대법원 1992. 11. 24. 선고 92다6501 판결(공1993상, 217), 대법원 1993. 8. 24. 선고 93다22241 판결(공1993하, 2610), 대법원 1995. 6. 30. 선고 94다13435 판결(공1995하, 2538), 대법원 1996. 2. 9. 선고 94다46695 판결(공1996상, 876), 대법원 2000. 1. 14. 선고 99다51807 판결 /

[2] 대법원 1991. 5. 28. 선고 90누8787 판결(공1991, 1791), 대법원 1991. 10. 22. 선고 90누10117 판결(공1991, 2844), 대법원 1991. 11. 26. 선고 91누285 판결(공1992, 327), 대법원 1991. 12. 24. 선고 91누308 판결(공1992, 697), 대법원 1992. 4. 14. 선고 91누1615 판결(공1992, 1613), 대법원 1993. 5. 25. 선고 92누15772 판결(공1993하, 1899) /

[3] 대법원 1991. 12. 24. 선고 91누308 판결(공1992, 697), 대법원 1992. 9. 14. 선고 91누11254 판결(공1992, 2909) /

[5]

[6]

[7] 대법원 2000. 11. 28. 선고 99두11547 판결 /

[7] 대법원 1992. 3. 31. 선고 91다19043 판결(공1992, 1401), 대법원 1993. 8. 13. 선고 92다50652 판결(공1993하, 2415)

【전문】

【원고,피상고인】 서울특별시 (소송대리인 변호사 고승덕)

【피고,상고인】

【원심판결】 서울고법 1999. 1. 22. 선고 96구24479 판결

【주문】

상고를 모두 기각한다. 상고비용은 피고들의 부담으로 한다.

【이유】

상고이유를 본다.

1. 피고 1의 상고이유 제3점에 대하여

공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 '특례법'이라 한다) 제9조 제1항에 의하면 환매기간 내에 환매의 요건이 발생하는 경우, 환매대상토지의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 하락하거나 상승하였다고 하더라도, 환매권자는 수령한 보상금 상당액만을 사업시행자에게 미리 지급하고 일반적으로 매수의 의사표시를 함으로써 사업시행자의 의사와 관계없이 환매가 성립되는 것이지만(대법원 1992. 6. 23. 선고 92다7832 판결, 1994. 5. 24. 선고 93누17225 판결 등 참조), 한편으로 특례법 제9조 제3항 및 같은법시행령(이하 '시행령'이라고만 한다) 제7조 제1항의 규정에 의하면 환매권 행사 당시 환매대상토지의 가격이 취득 당시 지급한 보상금에 당해 사업과 관계 없는 인근 유사토지의 환매 당시까지의 지가변동률을 곱한 금액을 초과하는 경우에는 사업시행자 또는 환매권자는 환매가격을 결정하기 위하여 상대방과 협의를 하여야 하고 그 협이가 성립되지 아니할 때에는 환매대상토지의 소재지를 관할하는 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있도록 하고 있으며, 나아가 시행령 제7조 제3항에 의하여 준용되는 토지수용법 제73조 내지 제75조의2의 규정에 의하면 관할토지수용위원회의 재결에 대하여 불복이 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있고, 중앙토지수용위원회의 이의재결에 대하여 불복이 있는 자는 행정소송을 제기할 수 있는데, 그 행정소송이 환매가격의 증감에 관한 소송인 때에는 당해 소송을 제기하는 자가 환매권자인 경우에는 재결청 외에 사업시행자를, 사업시행자인 경우에는 재결청 외에 환매권자를 각각 피고로 하도록 하고 있다.

위와 같이 토지수용법 제75조의2 제2항에 의하여 사업시행자가 환매권자를 상대로 하는 소송은 공법상의 당사자소송으로 사업시행자로서는 환매가격이 위 보상금 상당액보다 증액 변경될 것을 전제로 하여 환매권자에게 그 환매가격과 위 보상금 상당액의 차액의 지급을 구할 수 있는 것이고(대법원 1991. 11. 26. 선고 91누285 판결, 1992. 4. 14. 선고 91누1615 판결 등 참조), 한편 환매권자의 환매대금 지급의무는 환매권 행사 당시에 이미 발생하는 것인데 위 보상금 상당액과 재결이나 행정소송 절차에서 환매가격으로 정하여진 금액과의 차액 역시 환매대상토지와 대가관계에 있는 것이므로 그 차액이 환매권 행사 당시 지급되지 아니한 이상 이에 대하여 지연손해금이 발생하는 것이고 현실적으로 구체적인 환매가격이 재결이나 행정소송 절차에 의하여 확정된다고 하여 달리 볼 것은 아니며(대법원 1991. 12. 24. 선고 91누308 판결, 1992. 9. 14. 선고 91누11254 판결 등 참조), 행정소송법 제8조 제2항에 의하면 행정소송에도 민사소송법의 규정이 일반적으로 준용되므로 법원으로서 공법상 당사자소송에서 재산권의 청구를 인용하는 판결을 하는 경우 가집행선고를 할 수 있다고 볼 것이다.

원심이 확정한 사실관계에 의하면, 피고 1은 원고에 대하여 환매권을 행사한 다음 환매대상토지가 소외 대한주택공사에 수용되어 원고의 소유권이전등기의무가 이행불능이 되었으므로 그 대상청구로서 원고가 소외 공사로부터 받은 토지수용보상금을 지급하라는 소송을 제기하여 그 중 환매대상토지 부분에 해당하는 금액 및 이에 대한 지연손해금에 관하여 승소확정판결을 받아 그 판결금을 수령하였다는 것이므로, 원심이 원고의 위 피고에 대한 청구를 일부 인용하면서 위 피고가 환매권 행사 당시 지급한 보상금 상당액과 환매가격의 차액 중 원고가 회수한 금액을 공제한 금전 및 이에 대한 원고가 구하는 소장부분 송달 다음날부터 지연손해금의 지급을 명하고 나아가 가집행선고를 한

것은 정당하고, 거기에 상고이유로 주장하는 환매권에 대한 법리오해 등의 위법이 있다고 할 수 없다.

이 부분 상고이유의 주장은 받아들일 수 없다.

2. 피고 1의 상고이유 제4점에 대하여

특례법과 시행령 및 그에 의하여 준용되는 토지수용법의 규정을 살펴보아도 위와 같이 환매대상토지의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경된 경우 환매가격을 결정하기 위하여 사업시행자 또는 환매권자가 협의 및 재결신청을 할 수 있는 기간을 특별히 제한하지 않고 있는바, 환매권의 행사와 환매가격 결정을 위한 절차는 그 성질을 달리하는 것이므로 특례법 제9조 제5항에 의하여 준용되는 토지수용법 제72조 제2항에 의하여 환매권의 행사기간이 통지를 받은 날로부터 6개월로 정하여져 있다고 하여 환매가격 결정을 위한 협의 및 재결 신청도 그 기간 내에 하여야 한다고 볼 것은 아니고, 또 환매대상토지가 수용되었다고 하더라도 환매대상토지 또는 환매권이 소멸하는 것이 아니라 단지 소유권이전등기의무만이 이행불능으로 되는 것이고 환매권자로서는 환매가 성립되었음을 전제로 사업시행자에 대하여 대상청구를 할 수 있으므로 여전히 환매가격 결정을 위한 협의 및 재결절차에 나아갈 수 있다고 할 것이다.

이 부분 상고이유의 주장도 받아들일 수 없다.

3. 피고들의 상고이유 제1점 및 제2점에 대하여

특례법 및 시행령에는 환매대상토지의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경된 경우 어떠한 방법으로 정당한 환매가격을 결정할 것인지에 관하여 명시적으로 정하고 있는 규정은 없으나, 특례법 제9조 제1항, 제3항, 시행령 제7조 제1항, 제3항의 규정을 종합하여 보면, 환매권 행사 당시의 환매대상토지의 가격, 즉 환매권 행사 당시를 기준으로 한 감정평가금액이 협의취득 당시 사업시행자가 토지소유자에게 지급한 보상금에 환매 당시까지의 당해 사업과 관계 없는 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액보다 적거나 같을 때에는 사업시행자가 취득할 때 지급한 보상금의 상당금액이 그 환매가격이 되는 것이 그 규정에 비추어 명백하므로, 환매권 행사 당시의 환매대상토지의 가격이 현저히 상승하여 위 보상금에 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액을 초과할 때에도 마찬가지로 인근 유사토지의 지가상승분에 해당하는 부분은 환매가격에 포함되어서는 아니 되는 것인 만큼, 그 경우의 환매가격은 인근 유사토지의 지가변동률을 기준으로 하려면 위 보상금에다 환매대상토지의 환매 당시의 감정평가금액에서 위 보상금에 인근 유사토지의 지가변동률을 곱한 금액을 공제한 금액을 더한 금액, 즉 '보상금 + {환매당시의 감정평가금액 - (보상금 × 지가변동률)}'로, 지가상승률을 기준으로 하려면 환매대상토지의 환매 당시의 감정평가금액에서 위 보상금에 인근 유사토지의 지가상승률을 곱한 금액을 뺀 금액, 즉 '환매당시의 감정평가금액 - (보상금 × 지가상승률)'로 산정하여야 하는 것이다(이 법원은 위 93누17225 판결에서 이미 그러한 취지의 법리를 실시한 바 있으나, 그 표현에 다소 오해의 소지가 있을 수 있으므로 이번 기회에 그 참뜻을 분명하게 하기로 한다).

그리고 시행령 제7조 제1항의 인근 유사토지의 지가변동률이라 함은 환매대상토지와 지리적으로 인접하고 그 공부상 지목과 토지의 이용상황 등이 유사한 인근 유사토지의 지가변동률을 가리키는 것이지 그 토지가 속해 있는 시·군·구 단위의 지목별 평균지가변동률을 인근 유사토지의 지가변동률이라 할 수 없는 것인바(위 93누17225 판결, 대법원 1993. 8. 13. 선고 92다50652 판결 등 참조), 지가변동률을 산정하기 위한 인근 유사토지는 협의취득시부터 환매권 행사 당시 사이에 공부상 지목과 토지의 이용상황 등에 변화가 없고 또 계속하여 기준지가 및 공시지가가 고시되어 온 표준지 중에서 합리적인 지가변동률을 산출할 수 있을 정도의 토지를 선정하면 족하고 반드시 동일한 행정구역

내에 있을 것을 요하지 아니하며 또 반드시 다수의 토지를 선정하여야 하는 것은 아니라고 할 것이다.

원심판결 이유에 의하면 원심은, 이 사건 협의취득시부터 환매권 행사 당시 사이에 계속하여 기준지가 및 공시지가가 고시되어 온 토지 중에서 군포시 (주소 1 생략) 답(환매대상토지의 환매권 행사 당시를 기준으로 한 토지가격 산정에 있어서 비교표준지로 삼은 토지) 및 (주소 2 생략) 답 2필지를 지가변동률의 비교대상인 인근 유사토지로 선정하여 이들 토지의 협의취득시부터 환매권 행사 당시까지 사이의 평균지가변동률(상승분)이 약 1.61(위 (주소 1 생략) 토지가 m²당 55,000원에서 155,000원으로 상승, 위 (주소 2 생략) 토지가 m²당 66,900원에서 160,000원으로 상승)임을 밝힌 원심감정인의 감정 결과(사실조회 포함)를 채택하고, 나아가 그 지가변동률(상승분) 중 1989. 6. 30.까지의 부분을 행정구역(시흥군 및 군포시) 단위로 계산하여 합계 약 4.07로 판단한 재결감정을 채용하여 환매대상토지의 환매가격을 산정한 피고 중앙토지수용위원회의 이의재결은 위법하며, 환매대상토지에 관하여 원고가 피고 1에게 지급하였던 보상금이 41,169,330원이고 환매당시의 가격이 277,672,000원이며 협의매수시로부터 환매권 행사시까지의 인근 유사토지의 평균지가변동률(상승분)이 1.61이므로, 환매대상토지부분의 정당한 환매가격은 211,389,378원(= 277,672,000원 - 41,169,330원×1.61)이 된다고 판단하였다.

기록을 살펴보면, 이 사건에서 원심감정인(이의재결감정인들도 마찬가지이다)이 위 두 토지를 인근 유사토지로 선정한 것은 환매대상토지가 속한 군포시 산본동은 그 대부분이 1989년 이미 택지개발예정지구로 지정되어 환매대상토지와 공부상의 지목과 이용상황이 같은 표준지가 남아 있지 않게 되었기 때문이고, 시·군·구 단위의 지목별 평균지가변동률이 아니라 인근 유사토지의 지가변동률을 기준으로 하도록 한 시행령의 규정 취지에 비추어 보면 기준지가가 적용되던 시기인 1986. 12. 15.부터 1989. 6. 30. 사이에 환매대상토지가 속한 시흥군 및 군포시의 지목별 평균지가가 상당히 상승하였음에도 인근 유사토지로 선정한 위 두 토지의 경우 그보다 적게 상승하였다거나 오히려 하락하였다고 하여 인근 유사토지의 선정이 잘못되었다고 할 수는 없는 것이며, 다만 원심감정인이 지가변동률 산출에 있어서 협의취득시의 지가를 군포시 (주소 2 생략) 토지의 경우 m²당 66,900원으로 본 것은 1985. 9. 18. 고시된 기준지가 및 1989. 7. 1. 고시된 공시지가에 기초한 것임이 분명하나, (주소 1 생략) 토지의 경우 1985. 9. 18. 고시된 기준지가가 m²당 68,500원이고 1989. 7. 1. 고시된 공시지가가 m²당 55,000원임에도 지가가 하락하였다는 이유만으로 협의취득시의 지가를 m²당 55,000원으로 본 것은 적절하다고 할 수는 없으나 그 결과는 인근 유사토지의 지가변동률이 더 높게 산출되어 피고들에게 유리하게 되었으므로 이를 들어 원심감정에 모순이 있어 신빙할 수 없다고 할 것은 아니다.

그리고 이 사건에서 환매가격을 산정함에 있어서 인근 유사토지의 지가변동률을 2.61배로 적용하여야 한다는 피고 1의 주장은 앞서 본 위 93누17225 판결에서 판시한 법리의 취지를 오해한 데서 비롯된 것임이 분명하다.

결국 원심의 사실인정과 판단은 모두 앞서 본 법리에 따른 것으로 정당하게 수긍할 수 있고, 원심판결에 합리적인 증거 없이 사실인정을 하였다거나 증거판단에 관하여 경험칙을 위반하였다거나 또는 판례에 위반한 위법이 있다고 할 수는 없다.

이 부분 상고이유의 주장도 모두 받아들일 수 없다.

4. 그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소자들의 부담으로 하기로 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 서성(재판장) 유지담 배기원(주심) 박재윤