

손실보상금

[대법원 2014. 9. 25. 선고 2012두24092 판결]

【판시사항】

토지소유자가 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제34조, 제50조 등에 규정된 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 같은 법 제73조, 제75조의2에 따른 잔여지 또는 잔여 건축물 가격 감소 등으로 인한 손실보상을 청구할 수 있는지 여부(원칙적 소극) 및 이는 잔여지 또는 잔여 건축물 수용청구에 대한 재결절차를 거친 경우에도 마찬가지인지 여부(적극)

【판결요지】

구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2011. 8. 4. 법률 제11017호로 개정되기 전의 것, 이하 '공익사업법'이라고 한다) 제73조, 제75조의2와 같은 법 제34조, 제50조, 제61조, 제83조 내지 제85조의 규정 내용 및 입법 취지 등을 종합하면, 토지소유자가 사업시행자로부터 공익사업법 제73조, 제75조의2에 따른 잔여지 또는 잔여 건축물 가격감소 등으로 인한 손실보상을 받기 위해서는 공익사업법 제34조, 제50조에 규정된 재결절차를 거친 다음 그 재결에 대하여 불복할 때 비로소 공익사업법 제83조 내지 제85조에 따라 권리구제를 받을 수 있을 뿐이며, 특별한 사정이 없는 한 이러한 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 손실보상을 청구하는 것은 허용되지 않는다 할 것이고, 이는 잔여지 또는 잔여 건축물 수용청구에 대한 재결절차를 거친 경우라고 하여 달리 볼 것은 아니다.

【참조조문】

구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2011. 8. 4. 법률 제11017호로 개정되기 전의 것) 제34조, 제50조, 제73조, 제75조의2, 제61조, 제83조, 제84조, 제85조

【참조판례】

대법원 2012. 11. 29. 선고 2011두22587 판결, 대법원 2014. 4. 24. 선고 2012두6773 판결

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】

한국토지주택공사 (소송대리인 법무법인(유한) 화우 담당변호사 황현주 외 1인)

【원심판결】

서울고법 2012. 9. 21. 선고 2011누21234 판결

【주 문】

원심판결의 피고 패소 부분 중 잔여지 및 잔여 건축물의 가격감소로 인한 손실보상금청구 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다. 나머지 상고를 기각한다.

【이 유】

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 관하여

구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2011. 8. 4. 법률 제11017호로 개정되기 전의 것,

이하 ‘공익사업법’이라고 한다) 제73조 제1항은 “사업시행자는 동일한 토지소유자에 속하는 일단의 토지의 일부가 취득 또는 사용됨으로 인하여 잔여지의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있는 때 또는 잔여지에 도로·도랑·담장 등의 시설 그 밖의 공사가 필요한 때에는 국토해양부령이 정하는 바에 따라 그 손실이나 공사의 비용을 보상하여야 한다. 다만, 잔여지의 가격 감소분과 잔여지에 대한 공사의 비용을 합한 금액이 잔여지의 가격보다 큰 경우에는 사업시행자는 그 잔여지를 매수할 수 있다”고 규정하고 있고, 제75조의2 제1항은 “사업시행자는 동일한 건축물소유자에 속하는 일단의 건축물의 일부가 취득 또는 사용됨으로 인하여 잔여 건축물의 가격이 감소되거나 그 밖의 손실이 있는 때에는 국토해양부령으로 정하는 바에 따라 그 손실을 보상하여야 한다. 다만, 잔여 건축물의 가격 감소분과 보수비(건축물의 잔여부분을 종래의 목적대로 사용할 수 있도록 그 유용성을 동일하게 유지하는 데 통상 필요하다고 볼 수 있는 공사에 사용되는 비용을 말한다. 다만, 「건축법」 등 관계 법령에 의하여 요구되는 시설의 개선에 필요한 비용은 포함하지 아니한다)를 합한 금액이 잔여 건축물의 가격보다 큰 경우에는 사업시행자는 그 잔여 건축물을 매수할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 공익사업법 제73조, 제75조의2와 같은 법 제34조, 제50조, 제61조, 제83조 내지 제85조의 규정 내용 및 입법 취지 등을 종합하면, 토지소유자가 사업시행자로부터 공익사업법 제73조, 제75조의2에 따른 잔여지 또는 잔여 건축물 가격감소 등으로 인한 손실보상을 받기 위하여는 공익사업법 제34조, 제50조 등에 규정된 재결절차를 거친 다음 그 재결에 대하여 불복할 때 비로소 공익사업법 제83조 내지 제85조에 따라 권리구제를 받을 수 있을 뿐이며, 특별한 사정이 없는 한 이러한 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 손실보상을 청구하는 것은 허용되지 않는다 할 것이고(대법원 2014. 4. 24. 선고 2012두6773 판결 등 참조), 이는 잔여지 또는 잔여 건축물 수용청구에 대한 재결절차를 거친 경우라고 하여 달리 볼 것은 아니다.

원심이 인정한 사실과 적법하게 채택된 증거들에 의하면, 원고는 이 사건 각 수용재결 및 이의재결에서 이 사건 잔여지 및 잔여 건축물에 대하여 수용청구를 하였을 뿐 가격감소로 인한 손실보상청구를 별도로 하지 아니한 사실, 따라서 이 사건 각 수용재결 및 이의재결에서 그 수용청구가 기각되었을 뿐 이 사건 잔여지 및 잔여 건축물의 가격감소로 인한 손실보상에 대하여는 아무런 판단이 이루어지지 않은 사실을 알 수 있으므로, 이 사건 잔여지 및 잔여 건축물의 가격감소로 인한 손실보상청구는 위 법리에 비추어 허용되지 않는다고 할 것이다.

그럼에도 이와 달리 원심은 재결절차에서 이 사건 잔여지 및 잔여 건축물에 대한 수용청구가 있었다면 그 가격감소로 인한 손실보상청구까지 재결절차를 거친 것으로 봄이 상당하다는 이유로 이 사건 잔여지 및 잔여 건축물의 가격감소로 인한 손실보상청구는 재결절차를 거치지 않아 부적법하다는 피고의 주장을 배척하였으니, 이러한 원심판결에는 잔여지 및 잔여 건축물 가격감소로 인한 손실보상청구 절차에 관한 법리를 오해하여 판결결과에 영향을 미친 위법이 있다. 이 점을 지적하는 피고의 상고이유 주장은 이유 있다.

2. 상고이유 제2점에 관하여

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. 그리고 위 규칙 제26조 제2항 제1호에서 규정한 ‘도로개설 당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로’에 해당한다고 하려면, 토지소유자가 자기 소유 토지 중 일부에 도로를 설치한 결과 도로 부지로 제공된 부분으로 인하여 나

머지 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 판단하여야 할 것이다([대법원 2013. 6. 13. 선고 2011두7007 판결 등 참조](#)).

원심은 그 채택 증거를 종합하여, 이 사건 수용토지와 이 사건 잔여지는 모두 원래 원고 소유인 시흥시 군자동 (지번 1 생략) 임야 1,975㎡에서 등록전환 및 분할된 토지들로서 분할 전의 위 임야는 국도 제39호선에 접해 있었는데, 원고는 1998. 1. 7. 관할관청으로부터 건축허가를 받아 위 임야 상에 1층의 용도를 일반음식점으로 한 이 사건 잔여 건축물을 건축하게 되자 1998. 8. 5. 건물이 건립된 대지부분 330㎡를 군자동 (지번 2 생략) 임야 330㎡로 분할하여 지목을 '대'로 변경하였고, 도로에 접한 955㎡는 군자동 (지번 3 생략) 임야 955㎡로 분할한 후 1993년경 결정·고시된 도시관리계획에 맞추어 지목을 '도로'로 변경하였으며, 나머지 690㎡는 군자동 (지번 4 생략) 임야 690㎡가 된 사실, 그 후 기존 4차로이던 국도 제39호선을 8차로로 확장하는 이 사건 사업이 시행되면서 군자동 (지번 4 생략) 임야 690㎡는 군자동 (지번 4 생략) 임야 445㎡와 군자동 (지번 5 생략) 임야 245㎡로 분할되었고, 군자동 (지번 3 생략) 도로 955㎡는 군자동 (지번 3 생략) 도로 84㎡와 군자동 (지번 6 생략) 도로 871㎡로 분할되어 군자동 (지번 5 생략) 임야 245㎡와 군자동 (지번 6 생략) 도로 871㎡는 도로부지에 편입되어 이 사건 수용토지가 된 사실, 원고는 이 사건 잔여 건축물을 건축한 이후 이 사건 각 수용재결이 있기 전까지 이를 타인에게 임대하여 음식점으로 사용하게 하였는데, 그 위치가 시가지에서 벗어난 외진 곳에 있어서 국도 제39호선을 통행하는 차량의 운전자나 승객들만이 음식점의 주된 고객이 되었고, 도보로 위 음식점을 이용하는 고객은 거의 없었던 사실, 이에 따라 지목이 도로로 분할된 군자동 (지번 3 생략) 도로 955㎡도 주로 음식점을 이용하는 차량의 주차장소로 이용되었을 뿐 불특정 다수인이 통행하는 도로로 사용되지 않았고, 위 토지가 기존 국도 제39호선과 접하고 있어서 이를 특별히 도로로 이용할 필요도 없었던 사실을 인정한 다음, 원고는 도시관리계획에 맞추어 군자동 (지번 3 생략) 임야 955㎡를 분할하여 지목을 도로로 변경한 것일 뿐 원고 소유인 다른 토지의 편익을 위하여 위 토지를 도로로 설치한 것도 아니고, 위 토지가 원고의 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 토지에 해당한다고 볼 수 없으며, 위 토지에 인근 토지에 비하여 특별히 낮은 가격으로 보상해 주어도 될 만한 다른 객관적인 사유가 있다고 볼 수 없으므로, 위 토지에서 분할된 군자동 (지번 6 생략) 도로 871㎡를 사실상의 사도로 평가할 수는 없다고 판단하였다.

앞서 본 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 상고이유 주장과 같이 사실상 사도에 관한 법리를 오해한 위법이 없다. 그리고 원고가 이 사건 잔여 건축물에 대한 건축허가를 받기 위해 군자동 (지번 3 생략) 임야 955㎡를 분할하여 지목을 '도로'로 변경하고 기존 도로와 연결하기 위한 진입도로 개설한 것임에도 이와 달리 본 원심의 판단은 위법하다는 취지의 상고이유 주장은 결국 사실심인 원심의 전권사항에 속하는 증거의 취사선택이나 사실인정을 탓하는 것이므로 적법한 상고이유로 볼 수 없다.

3. 상고이유 제3점에 관하여

토지수용보상금의 증감에 관한 소송에 있어서, 이의재결의 기초가 된 각 감정평가와 법원 감정인의 감정평가가 모두 그 평가방법에 있어 위법사유가 없고 품등비교를 제외한 나머지 가격사정요인의 참작에 있어서는 서

로 견해가 일치하나 품등비교에만 그 평가를 다소 달리한 관계로 감정결과에 차이가 생기게 된 경우에는, 그 중 어느 감정평가의 품등비교 내용에 오류가 있음을 인정할 자료가 없는 이상, 그 각 감정평가 중 어느 것을 더 신뢰하는가 하는 것은 사실심 법원의 재량에 속한다(대법원 2008. 10. 9. 선고 2007두25237 판결 등 참조).

원심이 재결감정 결과와 제1심법원 감정인의 감정 결과를 배척하고 원심법원 감정인의 감정 결과를 채택한 조치는 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 감정 결과의 채택에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

4. 결론

그러므로 원심판결의 피고 패소 부분 중 잔여지 및 잔여 건축물의 가격감소로 인한 손실보상금청구 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하며, 나머지 상고를 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.