

토지수용이의재결처분취소등

[대법원 1997. 8. 29. 96누2569]



【판시사항】

- [1] 수용대상 토지의 손실보상액 평가 기준
- [2] 구 공공용지취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조의2 제1항 소정의 '사실상의 사도'의 판단 기준
- [3] 토지소유자가 도시계획(도로)입안의 내용에 따라 스스로 토지를 도로로 제공하였고 도시계획(도로) 결정고시는 그 후에 있는 경우, 도시계획입안의 내용은 그 토지 지가 하락의 원인과 관계가 없어서 토지에 대한 손실보상금산정에 참작할 사유가 아니라고 한 사례

【판결요지】

- [1] 수용대상 토지에 대한 손실보상액을 평가함에 있어서는 수용재결 당시의 이용상황, 주위환경 등을 기준으로 하여야 하는 것이고, 여기서의 수용대상 토지의 현실이용상황은 법령의 규정이나 토지소유자의 주관적 의도 등에 의하여 의제될 것이 아니라 오로지 관계 증거에 의하여 확정되어야 한다.
- [2] 구 공공용지취득및손실보상에관한특례법시행규칙(1995. 1. 7. 건설교통부령 제3호로 개정되기 전의 것) 제6조의2 제1항 소정의 '사실상의 사도'라 함은 토지소유자가 자기 토지의 이익증진을 위하여 스스로 개설한 도로로서 도시계획으로 결정된 도로가 아닌 것을 말하되, 이 때 자기 토지의 편익을 위하여 토지 소유자가 스스로 설치하였는지 여부는 인접토지의 획지면적, 소유관계, 이용상태 등이나 개설경위, 목적, 주위환경 등에 의하여 객관적으로 판단하여야 하므로, 도시계획(도로)의 결정이 없는 상태에서 불특정 다수인의 통행에 장기간 제공되어 자연발생적으로 사실상 도로화된 경우에도 '사실상의 사도'에 해당하고, 도시계획으로 결정된 도로라 하더라도 그 이전에 사실상의 사도가 설치된 후에 도시계획결정이 이루어진 경우 등에도 거기에 해당하며, 다만 토지의 일부가 일정기간 불특정 다수인의 통행에 공여되거나 사실상의 도로로 사용되고 있으나 토지소유자가 소유권을 행사하여 그 통행 또는 사용을 금지시킬 수 있는 상태에 있는 토지는 사실상의 사도에 해당되지 아니한다.
- [3] 토지수용으로 인한 손실보상액을 산정함에 있어서는 당해 공공사업의 시행을 직접 목적으로 하는 계획의 승인·고시로 인한 가격변동은 이를 고려함이 없이 수용재결 당시의 가격을 기준으로 하여 적정가격을 산정하여야 하며, 도시계획결정은 도시계획고시일에 그 효력을 발생하는 것이므로, 당해 토지소유자가 도시계획(도로)입안의 내용에 따라 스스로 토지를 도로로 제공하였고 도시계획(도로) 결정고시는 그 후에 있는 경우, 도시계획입안의 내용은 그 토지 지가 하락의 원인과 관계가 없어서 토지에 대한 손실보상금산정에 참작할 사유가 아니라고 한 사례.

【참조조문】

- [1] 토지수용법 제46조
- [2] 토지수용법 제57조의2, 구 공공용지및손실보상에관한특례법시행규칙(1995. 1. 7. 건설교통부령 제3호로 개정되기 전의 것) 제6조의2 제1항
- [3] 구 공공용지및손실보상에관한특례법시행규칙(1995. 1. 7. 건설교통부령 제3호로 개정되기 전의 것) 제6조 제4항, 도시계획법 제2조, 제13조

【참조판례】

- [1] 대법원 1991. 12. 24. 선고 91누308 판결(공1992, 697), 대법원 1993. 2. 12. 선고 92누4147 판결(공1993상, 999) /
- [2] 대법원 1987. 2. 24. 선고 86누760 판결(공1987, 581), 대법원 1989. 9. 12. 선고 89누1056 판결(공1989, 1511), 대법원 1995. 6. 13. 선고 94누14650 판결(공1995하, 2412), 대법원 1997. 4. 25. 선고 96누13651 판결(공1997상, 1651), 대법원 1997. 7. 22. 선고 96누13675 판결(공1997하, 2538) /
- [3] 대법원 1983. 9. 13. 선고 82누402 판결(공1983, 1496), 대법원 1986. 6. 24. 선고 85누160 판결(공1986, 946), 대법원 1987. 9. 22. 선고 87누111 판결(공1987, 1657), 대법원 1991. 11. 26. 선고 91누285 판결(공1992, 327), 대법원 1993. 2. 9. 선고 92누5607 판결(공1993상, 990)

【전문】

【원고(상고인겸피상고인)】

【피고(피상고인겸상고인)】 중앙토지수용위원회 외 1인 (피고들 소송대리인 변호사 곽창욱)

【원심판결】 서울고법 1995. 12. 27. 선고 94구27931 판결

【주문】

원심판결 중 피고들 패소 부분을 파기하고, 그 부분 사건은 서울고등법원에 환송한다. 원고들의 상고를 모두 기각한다. 상고비용 중 원고들의 상고로 인한 부분은 원고들의 부담으로 한다.

【이유】

1. 원고들의 상고이유 및 피고들의 상고이유 제1점을 함께 판단한다.

원심판결 이유에 의하면 원심은, 이 사건 수용대상이 된 서울 노원구 상계동 434의 14 도로 522㎡(이하 '이 사건 토지'라고 한다)는 같은 동 434의 1 답 639평에서 분할된 토지인데, 서울특별시는 그 분할 전인 1966. 8. 15. 분할 전 토지의 일부 지상에 도로를 개설하는 것을 내용으로 하는 도시계획을 입안하여 공고한 사실, 1971. 8. 25. 분할 전 토지를 매수한 소외 1은 분할 전 토지의 주변에 이미 개설되어 있는 도로를 이용하는 것을 전제로 분할 전 토지의 중앙을 위 토지의 형태와 평행하게 동·서로 관통하는 부분(임의제공도로, 195㎡)만을 도로에 제공하고, 나머지 토지는 주택을 건축하기에 적당한 면적으로 분할하여 매각하려고 하였으나, 행정관청이 행정지도를 통하여 위 도시계획입안의 내용에 저촉되는 토지분할을 허가하지 아니하고 있었기 때문에 위 도시계획입안의 내용에 따라 이 사건 토지 및 같은 동 434의 9 토지(66㎡)를 도로에 제공하는 방법으로 분할 전 토지의 분할 신청을 한 사실, 분할 전 토지는 같은 달 31. 위 분할신청의 내용에 따라 이 사건 토지를 비롯한 15필지의 토지로 분할되어 같은 해 9. 9. 그 지목이 '도로' 또는 '대'로 변경되었고, 소외 1은 같은 달 15. 위와 같이 분할된 15필지의 토지 중 지목이 '도로'인 토지(2필지) 및 지목이 '답'으로 남아 있던 토지(2필지)를 제외한 나머지 토지를 소외인들에게 매도하였는 바, 위 각 토지의 매수인들이 그 지상에 주택을 건축하여 거주하면서 그 때부터 이 사건 토지 및 같은 동 434의 9 도로는 위 주택에 거주하는 사람들 및 일반인의 통행로로 이용되어 온 사실, 위 공고된 도시계획입안의 내용은 1974. 5. 11.에 이르러 그대로 도시계획으로 결정·고시되었으며, 그 후 1993. 6. 25. 위 도시계획사업이 실시인가됨으로써 이 사건 토지가 수용된 사실을 각 인정한 후, 위 인정과 같은 소외 1이 이 사건 토지를 도로에 제공하게 된 경위 및 분할 전 토지의 분

할형태 등에 비추어 볼 때, 이 사건 토지 중 '임의제공도로'의 면적(195㎡)에 해당하는 부분은 그 소유자인 소외 1이 자기 토지의 효용증진을 위하여 스스로 설치한 '사실상의 사도'에 해당하는 것이나, 위 '임의제공도로'의 면적을 제외한 나머지 부분은 '사실상의 사도'가 아니라고 할 것이고, 따라서 이 사건 토지 전체를 '사실상의 사도'로 보고 손실보상액을 산정한 이의재결은 위법한 것이라고 판단하였다.

그러나 수용대상 토지에 대한 손실보상액을 평가함에 있어서는 수용재결 당시의 이용상황, 주위환경 등을 기준으로 하여야 하는 것이고(대법원 1991. 12. 24. 선고 91누308 판결 참조), 여기서의 수용대상 토지의 현실이용상황은 법령의 규정이나 토지소유자의 주관적 의도 등에 의하여 의제될 것이 아니라 오로지 관계 증거에 의하여 확정되어야 하는 것이므로(대법원 1993. 2. 12. 선고 92누4147 판결 참조), 이 사건 토지에 대한 손실보상액을 평가함에 있어서는 이 사건 토지의 수용재결 당시의 현실이용상황이 '사실상의 도로'인지 여부만이 고려의 대상이 되는 것이고, 현실적으로 존재하지도 아니하였고 이 사건 토지와 그 위치가 일치되지도 아니하는 '임의제공도로'라는 개념을 사용하여 이 사건 토지의 수용재결 당시의 현실이용상황을 의제하고, 이를 기준으로 하여 이 사건 토지에 대한 손실보상액을 산정할 수는 없는 것이다.

또한 토지수용법 제57조의2에 의하여 준용되는 공공용지취득및손실보상에관한특례법시행규칙(1995. 1. 7. 건설교통부령 제3호로 개정되기 전의 것, 이하 '공특법시행규칙'이라고 한다) 제6조의2 제1항은, 사도법에 의한 사도 이외의 사실상의 사도, 구거 기타 이와 유사한 시설에 대하여는 그 사실상의 사도 등에 공하여지고 있는 토지를 도로, 구거 기타 이에 대체되는 공공시설용지로 편입시키기 위한 경우에는 인근토지에 대한 평가금액의 5분의 1 이내로 평가하도록 규정하고 있는바, 여기서의 '사실상의 사도'라 함은 토지소유자가 자기 토지의 이익증진을 위하여 스스로 개설한 도로로서 도시계획으로 결정된 도로가 아닌 것을 말하되, 이 때 자기 토지의 편익을 위하여 토지 소유자가 스스로 설치하였는지 여부는 인접토지의 획지면적, 소유관계, 이용상태 등이나 개설경위, 목적, 주위환경 등에 의하여 객관적으로 판단하여야 하는 것이다(대법원 1995. 6. 13. 선고 94누14650 판결 참조).

따라서 도시계획(도로)의 결정이 없는 상태에서 불특정 다수인의 통행에 장기간 제공되어 자연발생적으로 사실상 도로화된 경우에도 '사실상의 사도'에 해당하고, 도시계획으로 결정된 도로라 하더라도 그 이전에 사실상의 사도가 설치된 후에 도시계획결정이 이루어진 경우 등에도 거기에 해당하며, 다만 토지의 일부가 일정기간 불특정 다수인의 통행에 공여되거나 사실상의 도로로 사용되고 있으나 토지소유자가 소유권을 행사하여 그 통행 또는 사용을 금지시킬 수 있는 상태에 있는 토지는 사실상의 사도에 해당되지 아니한다고 할 것이다.

둘이켜 이 사건 토지에 관하여 보건대, 원심이 인정한 사실 및 기록에 의하면, 소외 1은 분할 전 토지를 분할·매각하기 위하여 당시에 이미 공고되어 있던 도시계획입안의 내용에 따라 이 사건 토지를 도로에 제공한 것이고, 1971. 9. 9.에 이르러 스스로 이 사건 토지 및 434의 9 토지(66㎡)의 지목을 '도로'로 변경하여 달라는 신청을 하였는데 그 신청 이전에 이미 이 사건 토지는 사실상 도로의 형태를 갖추고 있었으며, 소외 1로부터 위와 같이 분할된 15필지의 토지 중 지목이 대인 11필지의 토지를 매수한 소외인들이 그 지상에 주택을 건축하여 거주하면서 이 사건 토지 및 같은 동 434의 9 도로 66m가 위 주택에 거주하는 사람들 및 일반인의 통행로로 이용되어 왔고, 그 이후에 이 사건 토지에 관한 도시계획(도로) 결정고시(1974. 7. 11.자)가 있었다는 것인바, 사실관계가 이와 같다면, 이 사건 토지는 분할 전 토지의 소유자인 소외 1이 분할 전 토지를 택지로 개발하여 매각하려고 함에 있어서 다른 토지의 효용까지

를 높이기 위하여 그 토지에 대한 독점적이고 배타적인 사용수익권을 포기한 채 스스로 일반 공중의 통로로서 제공한 것으로 봄이 상당하다고 할 것이고, 이 사건 토지가 도로에 제공된 이후에 도시계획결정고시가 있는 이상 이 사건 토지는 그 전체가 공특법시행규칙 제6조의2 제3항 제1호 소정의 '사실상의 사도'에 해당하는 것으로 보아야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 당시 시행되던 도시계획법(1971. 1. 19. 법률 제2291호로 전문 개정되기 전의 것) 상의 근거 없이 고시되어 있던 도시계획입안의 내용에 따른 행정지도에 의하여 소외 1이 이 사건 토지를 도로에 제공한 것이고, 그 후 도시계획입안과 같은 내용으로 이 사건 도시계획결정 및 사업시행인가가 있었다는 이유를 들어 이 사건 토지 중 '임의제공도로'의 면적에 해당하는 부분만이 '사실상의 사도'에 해당하는 것이고, 나머지 부분은 '사실상의 사도'가 아니라고 인정한 원심판결에는 이 사건 토지의 수용재결 당시의 현실이용상황에 관한 사실을 오인하였거나 공특법시행규칙 제6조의2 제3항 소정의 '사실상의 사도'에 관한 법리를 오해하여 판결 결과에 영향을 미친 위법이 있다고 할 것이다.

따라서 이 점에 관한 피고들의 상고이유에서의 주장은 이유가 있고, 오히려 원고들의 상고이유에서의 주장은 이유가 없다.

2. 피고들의 상고이유 제2점에 대하여

공특법시행규칙 제6조 제4항의 규정에 의하면, 토지수용으로 인한 손실보상액을 산정함에 있어서는 당해 공공사업의 시행을 직접 목적으로 하는 계획의 승인·고시로 인한 가격변동은 이를 고려함이 없이 수용재결 당시의 가격을 기준으로 하여 적정가격을 산정하여야 하는 것이고(대법원 1987. 9. 22. 선고 87누111 판결 참조), 한편 도시계획결정은 도시계획고시일에 그 효력을 발생하는 것이다(대법원 1993. 2. 9. 선고 92누5607 판결, 대법원 1996. 3. 2. 선고 95누7888 판결 각 참조).

그런데 앞에서 본 사실관계에 의하면, 이 사건 토지는 이 사건 도시계획 결정으로 인하여 도로화 된 것이 아니라 소외 이승일이 도시계획(도로)입안의 내용에 따라 스스로 이 사건 토지를 도로에 제공함으로써 도로화 된 것이고, 이 사건 토지에 관한 도시계획(도로) 결정고시는 그 훨씬 이후에 있었다는 것이므로, 위 도시계획입안의 내용은 이 사건 토지의 지가 하락의 원인과 관계가 없는 것이어서 이 사건 토지에 관한 손실보상금을 산정함에 있어서 참작하여야 할 사유가 되지 못하는 것이다.

그럼에도 불구하고, 이 사건 토지에 관하여 도시계획입안이 공고되었던 사정은 이 사건 토지에 관한 도시계획(도로)결정이 있는 것과 같이 보아야 한다고 한 원심판결에는 도시계획결정의 효력발생시기 및 보상액 산정에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 할 것이다.

이 점을 지적하는 피고들의 상고이유에서의 주장 역시 이유가 있다.

3. 그러므로 원심판결 중 피고들 패소 부분을 파기하고 그 부분 사건은 원심법원에 환송하며, 원고들의 상고를 모두 기각하고 그 부분 상고비용은 패소자인 원고들의 부담으로 하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 김형선(재판장) 박준서(주심) 이용훈