

토지수용이의재결처분취소

[서울고법 2002. 3. 22. 2001누9150]



【판시사항】

- [1] 국방·군사시설사업에관한법률에 의한 국방·군사시설사업의 실시계획 승인처분의 쟁송기간이 도과한 후 수용재결이나 이의재결 단계에서 그 위법 부당함을 이유로 이의재결의 취소를 구할 수 있는지 여부(소극)
- [2] 현황평가원칙의 예외사유인 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조 제6항의 적용 기준

【판결요지】

- [1] 국방·군사시설사업에관한법률 제4조 제1항, 제5조 제2항, 제6조 제1항, 제2항, 제3항 등의 규정에 의한 국방·군사시설사업의 실시계획의 승인은 사업시행자가 그 후 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 하여 일정한 내용의 수용권을 설정해 주는 행정처분의 성격을 갖는 것이고, 그 승인 고시의 효과는 수용할 목적물의 범위를 확정하고 수용권으로 하여금 목적물에 관한 현재 및 장래의 권리자에게 대항할 수 있는 일종의 공법상 권리로서의 효력을 발생시킨다 할 것이므로, 토지소유자로서는 선행처분인 실시계획인가·고시단계에서 그 사업인정의 위법·부당함을 들어 쟁송하여야 하고 쟁송기간이 지난 후 수용재결이나 이의재결 단계에 있어서는 위 실시계획인가·고시에 명백하고 중대한 하자가 있어 당연히무효라고 볼 특단의 사정이 없는 이상 그 위법·부당함을 이유로 이의재결의 취소를 구할 수는 없다.
- [2] 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙(2002. 12. 31. 건설교통부령 제344호로 폐지) 제6조 제6항은 현황평가원칙의 예외로서 "무허가건물 등의 부지나 불법으로 형질변경된 토지는 무허가건물 등이 건축될 당시 또는 토지의 형질변경이 이루어질 당시의 이용상황을 상정하여 평가한다."라고 규정하고 있는바(다만, 위 시행규칙 부칙 제4항에 의하면, 위 규칙 시행 당시 공사사업시행지구내 편입된 불법형질변경 토지 또는 무허가개간 토지 등의 보상 등에 대하여는 위 개정규정에 불구하고 종전의 규정에 의하도록 하고 있다), 위 규정의 취지는 토지의 소유자 또는 제3자가 불법 형질변경 등을 통하여 현실적인 이용현황을 왜곡시켜 부당하게 손실보상금의 평가가 이루어지게 함으로 인하여 토지 소유자가 부당한 이익을 얻게 되는 것을 방지함으로써 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조로 폐지) 제4조 제2항이 규정하고 있는 '적정가격보상의 원칙'을 관철시키기 위한 것이라 할 것이므로, 국가 또는 지방공공단체가 적법한 절차를 거치지 아니하고 개인의 토지를 형질변경하여 그 토지를 장기간 공익에 제공함으로써 그 토지의 가격이 상승된 이후에 스스로 공익사업의 시행자로서 그 토지를 취득하는 경우와 같이 위 규정을 적용한다면 오히려 '적정가격보상의 원칙'에 어긋나는 평가가 이루어질 수 있는 특별한 사정이 있는 때에는 위 규정이 적용되지 아니하고, 수용에 의하여 취득할 토지에 대한 평가의 일반원칙에 의하여 수용재결 당시의 현실적인 이용상황에 따라 평가하는 것이 합당하다.

【참조조문】

- [1] 국방·군사시설사업에관한법률 제4조 제1항, 제5조 제2항, 제6조, 구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 부칙 제2조로 폐지) 제14조, 제16조, 제75조, 제75조의2

[2] 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한 법률 부칙 제2조로 폐지) 제4조 제2항, 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙(2002. 12. 31. 건설교통부령 제344호로 폐지) 제6조 제6항, 부칙 제4항

【참조판례】

[1] 대법원 1986. 8. 19. 선고 86누256 판결(공1986, 1248), 대법원 1987. 9. 8. 선고 87누395 판결(공1987, 1583), 대법원 1988. 12. 27. 선고 87누1141 판결(공1989, 246), 대법원 1991. 11. 26. 선고 90누9971 판결(공1992, 323), 대법원 1994. 5. 24. 선고 93누24230 판결(공1994하, 1847), 대법원 1996. 4. 26. 선고 95누13241 판결(공1996상, 1743)

【전문】

【원고, 항소인】 A

【피고, 피항소인】 중앙토지수용위원회 외 1인

【원심판결】 서울행법 2001. 5. 23. 선고 98두28523 판결

【주문】

】

1. 원심판결을 다음과 같이 변경한다.

가. 피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 21,634,200원에 해당하는 부분을 취소한다.

나. 피고 대한민국은 원고에게 금 21,634,200원 및 위 금원 중 금 1,892,100원에 대하여는 1998. 5. 8.부터 2001. 5. 23.까지는 연 5%의, 그 다음날부터 완제일까지는 연 25%의, 금 19,742,100원에 대하여는 1998. 5. 8.부터 2002. 3. 22.까지는 연 5%의, 그 다음날부터 완제일까지는 연 25%의 각 비율에 의한 금원을 지급하라.

다. 원고의 피고 대한민국에 대한 나머지 청구를 기각한다.

2. 소송비용은 제1, 2심 모두 피고들의 부담으로 한다.

3. 제1의 나.항은 가집행할 수 있다.

【청구취지 및 항소취지】 1. 청구취지가. 피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 21,634,200원에 해당하는 부분을 취소한다. 나. 피고 대한민국은 원고에게 금 21,634,200원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라. 2. 항소취지 원심판결 중 다음에서 추가로 취소 및 지급을 명하는 부분에 해당하는 원고 패소 부분을 취소한다. 가. 피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 19,742,100원에 해당하는 부분을 취소한다. 나. 피고 대한민국은 원고에게 금 19,742,100원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

【청구취지 및 항소취지】 1. 청구취지가. 피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 21,634,200원에 해당하는 부분을 취소한다. 나. 피고 대한민국은 원고에게 금 21,634,200원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을

지급하라.2. 항소취지원심판결 중 다음에서 추가로 취소 및 지급을 명하는 부분에 해당하는 원고 패소 부분을 취소한다.가.피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 19,742,100원에 해당하는 부분을 취소한다.나. 피고 대한민국은 원고에게 금 19,742,100원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

【청구취지 및 항소취지】 1. 청구취지가. 피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 21,634,200원에 해당하는 부분을 취소한다.나.피고 대한민국은 원고에게 금 21,634,200원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.2. 항소취지원심판결 중 다음에서 추가로 취소 및 지급을 명하는 부분에 해당하는 원고 패소 부분을 취소한다.가.피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 19,742,100원에 해당하는 부분을 취소한다.나. 피고 대한민국은 원고에게 금 19,742,100원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

【청구취지 및 항소취지】 1. 청구취지가. 피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 21,634,200원에 해당하는 부분을 취소한다.나.피고 대한민국은 원고에게 금 21,634,200원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.2. 항소취지원심판결 중 다음에서 추가로 취소 및 지급을 명하는 부분에 해당하는 원고 패소 부분을 취소한다.가.피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 19,742,100원에 해당하는 부분을 취소한다.나. 피고 대한민국은 원고에게 금 19,742,100원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

【청구취지 및 항소취지】 1. 청구취지가. 피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 21,634,200원에 해당하는 부분을 취소한다.나.피고 대한민국은 원고에게 금 21,634,200원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.2. 항소취지원심판결 중 다음에서 추가로 취소 및 지급을 명하는 부분에 해당하는 원고 패소 부분을 취소한다.가.피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 19,742,100원에 해당하는 부분을 취소한다.나. 피고 대한민국은 원고에게 금 19,742,100원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

【청구취지 및 항소취지】 1. 청구취지가. 피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 21,634,200원에 해당하는 부분을 취소한다.나.피고 대한민국은 원고에게 금 21,634,200원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.2. 항소취지원심판결 중 다음에서 추가로 취소 및 지급을 명하는 부분에 해당하는 원고 패소 부분을 취소한다.가.피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 19,742,100원에 해당하는 부분을 취소한다.나. 피고 대한민국은 원고에게 금 19,742,100원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

【청구취지 및 항소취지】 1. 청구취지가. 피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 21,634,200원에 해당하는 부분을 취소한다.나.피고 대한민국은 원고에게 금 21,634,200원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을

지급하라.2. 항소취지원심판결 중 다음에서 추가로 취소 및 지급을 명하는 부분에 해당하는 원고 패소 부분을 취소한다.가.피고 중앙토지수용위원회가 1998. 11. 17. 원고에 대하여 한 강릉시 B 임야 3,570㎡의 수용에 관한 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 금 19,742,100원에 해당하는 부분을 취소한다.나. 피고 대한민국은 원고에게 금 19,742,100원 및 이에 대한 1996. 9. 13.부터 완제일까지 연 25%의 비율에 의한 금원을 지급하라.

【이유】

】1. 이의재결의 경위

다음의 사실은 당사자 사이에 다툼이 없거나 갑 제1호증, 갑 제4호증의 1, 2, 갑 제5호증의 1 내지 5, 을 제1호증, 을 제4호증의 1, 2, 을 제5호증의 1, 2, 을 제7호증, 을 제8호증의 1 내지 3, 을 제9호증의 1, 2의 각 기재 및 영상에 변론의 전취지를 종합하여 이를 인정할 수 있고, 달리 반증이 없다.

가.원고 소유의 강릉시 B 임야 3,570㎡(이하 '이 사건 토지'라고 한다)는 강릉시 C 남쪽 인근에 위치한 대체로 평탄한 사다리꼴의 토지로서, 주위는 근교 농경지대이고 남쪽 간선도로를 이용하여 차량출입 및 대중교통수단의 이용이 가능하고, 국토이용계획상 준농림지역에 해당하는바, 이 사건 토지는 원래 지목대로 '임야'로 이용되고 있었으나 피고 대한민국 산하의 군부대가 1990년경 이를 영외거주자 및 그 가족을 위한 주택부지로 사용하기 위하여 적법한 형질변경절차 없이 그 형질을 변경한 후 주택을 신축하여 사용하여 왔다.

나.피고 대한민국은 이미 군관사로 사용되고 있던 시설부지 매입사업을 위하여 국방·군사시설사업에관한법률 제4조에 따라 실시계획의 승인을 얻어 1996. 9. 13. 국방부고시 제1996-48호로 이를 고시하고, 위 사업지구에 포함된 이 사건 토지를 취득하기 위하여 원고와 협의하였으나 협의가 성립되지 아니하자 피고 중앙토지수용위원회(이하 '피고 중토위'라고 한다)에 이 사건 토지의 수용을 위한 재결을 신청하였고, 이에 피고 중토위는 1998. 3. 27. 위 사업의 시행을 위하여 피고 대한민국이 이 사건 토지를 수용하고, 손실보상금은 금 37,485,000원(단가 10,500원/㎡), 수용시기는 1998. 5. 7.로 한다는 내용의 수용재결을 하였다.

다.

원고가 위 보상금액이 저렴하다는 등의 이유로 수용재결에 불복하여 피고 중토위에 이의신청을 하자, 피고 중토위는 태평양감정평가법인과 새한감정평가법인으로 하여금 위 수용재결일을 기준으로 이 사건 토지를 평가하도록 한 다음, 위 두 감정기관의 감정가액을 산술평균하여 그 가액이 위 보상금액에 미달한다는 이유로 1998. 11. 17. 원고의 이의신청을 기각하는 내용의 이의재결(이하 '이 사건 이의재결'이라고 한다)을 하였다.

2. 당사자들의 주장

가.원고는, 이 사건 이의재결이 다음과 같은 이유로 위법한 것이라고 주장하면서, 피고 중토위에 대하여는 이 사건 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 중 정당한 보상금과 이 사건 이의재결에서 인정한 보상금의 차액에 해당하는 부분의 취소를, 피고 대한민국에 대하여는 그 차액에 해당하는 금원의 지급을 각 구하고 있다.

(1)피고 대한민국은 1990년경부터 이 사건 토지를 그 산하 군부대의 영외 거주자를 위한 주택부지로 사용하고 있는바, 영외 거주자를 위한 주택은 국방·군사시설사업에관한법률에서 정의하는 군사목적상 직접 필요한 시설이 아니어서 위 수용의 목적사업 자체가 위 법 제2조의 '국방·군사시설사업'에 해당하지 아니하는 사업이므로 위 실시계획의 승인 자체가 당연무효이고, 따라서 이 사건 이의재결도 무효이다.

(2)이 사건 토지는 위와 같이 1990년경부터 피고 대한민국이 주택부지로 사용하고 있어 수용재결 당시의 현황이 대지임에도 불구하고, 이 사건 이의재결은 형질 변경될 당시의 이용상황인 '임야'를 기준으로 한 감정평가를 기초로 하였

다.

(3)토지의 수용가격을 산정하기 위한 비교표준지는 비교대상토지와 위치, 교통편, 사용상황, 지형 등이 유사한 토지를 선정하여야 하는바, 이 사건 이의재결의 기초가 된 각 감정평가는 이 사건 토지와 비교할 때 교통도 현저히 불편하고 지형도 급경사이며 이용현황도 임야로 전혀 유사하지 아니한 토지를 비교표준지로 선정하는 잘못을 저질렀을 뿐만 아니라 위 각 감정평가는 비교표준지의 1996년도 공시지가를 보상평가기준시점인 1998. 3. 27. 현재 시점으로 수정함에 있어 지가변동률에만 의거하여, 강릉 철도역 이전계획이 확정됨에 따라 강릉 전체의 지가변동률과는 무관하게 1996년도에서 1998. 3. 27.까지 이 사건 토지 일대의 지가가 상승한 것을 반영하지 못하였다.

나.이에 대하여 피고들은, 이 사건 이의재결은 관계 법령에 따른 적법한 것이며, 특히 이 사건 이의재결에서 이 사건 토지가 형질 변경될 당시의 이용상황인 '임야'를 기준으로 한 감정평가를 기초로 삼은 것은 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙(이하 '공특법시행규칙'이라고 한다) 제6조 제6항에 따른 것으로서 적법하다는 취지로 주장한다.

3. 이 사건 이의재결의 적법 여부에 대한 판단

가. 실시계획승인 자체가 무효라는 주장에 대한 판단

국방·군사시설사업에관한법률은, 사업시행자가 국방·군사시설사업 중 대통령령이 정하는 사업을 시행하고자 하는 경우에는 그 실시계획을 작성하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 국방부장관의 승인을 얻어야 하고(제4조 제1항), 국방부장관은 인가한 실시계획을 고시하여야 하며(제5조 제2항), 사업시행자는 실시계획의 고시구역 안에서 국방·군사시설사업에 필요한 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있고(제6조 제1항), 위 수용 또는 사용에 관하여는 위 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지수용법을 적용하며(제6조 제2항), 이 법에 의한 실시계획의 승인은 토지수용법 제14조의 규정에 의한 사업인정으로 보는 것(제6조 제3항)으로 규정하고 있다.

따라서 위 법률의 규정에 의한 국방·군사시설사업의 실시계획의 승인은 사업시행자가 그 후 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 하여 일정한 내용의 수용권을 설정해 주는 행정처분의 성격을 갖는 것이고, 그 승인 고시의 효과는 수용할 목적물의 범위를 확정하고 수용권으로 하여금 목적물에 관한 현재 및 장래의 권리자에게 대항할 수 있는 일종의 공법상 권리로서의 효력을 발생시킨다 할 것이므로, 토지소유자인 원고로서는 선행처분인 실시계획인가·고시단계에서 그 사업인정의 위법·부당함을 들어 쟁송하여야 하고 쟁송기간이 지난 후 수용재결이나 이의재결 단계에 있어서는 위 실시계획인가·고시에 명백하고 중대한 하자가 있어 당연무효라고 볼 특단의 사정이 없는 이상 그 위법·부당함을 이유로 이의재결의 취소를 구할 수는 없다 할 것이다(대법원 1996. 4. 26. 선고 95누13241 판결 참조).

그런데 원고는, 위 수용의 목적사업 자체가 위 법 제2조의 '국방·군사시설사업'에 해당하지 아니하는 사업이므로 위 실시계획의 승인 자체가 당연무효이고 따라서 이 사건 이의재결도 무효라는 취지로 주장하나, 수용 목적사업이 위 '국방·군사시설사업'에 해당하는지 여부는 여러 사정을 종합한 정책적 판단이므로 특별한 사정이 없는 한 외관상 명백한 하자라고 할 수는 없어 그와 같은 사유만으로는 사업인정이 당연무효라고 볼 수는 없다 할 것이고, 가사 실시계획승인에 하자가 있다 하여도 이는 위법사유에 불과하다 할 것이므로, 원고가 주장하는 사실만으로는 이 사건 이의재결의 취소를 구할 사유가 되지 못한다 할 것이어서, 원고의 위 주장은 이유 없다 할 것이다(군인은 비상시의 신속한 출동에 대비하여 군의 영내나 근접지 거주 필요성이 크고, 하사관 이상의 군인들이 군의 인사명령에 따라 수시로 근무부대를 이동하는 경우가 많으며, 대개의 경우 군 주둔지 주변의 주거사정이 열악한 점 등 군의 제반 특수성을 고려하면, 영내외의 독신용 숙소는 물론 군인과 그 가족들의 주거용으로 사용되는 군인아파트 등 군관사는 군 복지시

설의 차원을 넘어 군사상으로 긴요한 시설이라고 할 것이므로, 특별한 사정이 없는 한 그 설치에 관한 사업도 위 법 제2조 제1항 제6호의 '기타 군사목적상 직접 필요한 시설물의 설치에 관한 사업'으로서 '국방·군사시설사업'에 해당한다 할 것이어서, 이 점에서도 원고의 위 주장은 이유가 없다).

나.이 사건 토지의 현황인 '대지'를 기준으로 평가하여야 한다는 주장에 대한 판단

- (1)토지수용법 제46조 제2항, 제57조의2에 의하여 준용되는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 '공특법'이라고 한다) 제3조의2, 제4조, 제8조 및 같은법시행령 제2조의10 제2항은 "취득할 토지에 대한 평가는 지적공부상의 지목에 불구하고 가격시점에 있어서의 현실적인 이용상황에 따라 평가하여야 하며, 일시적인 이용상황은 이를 고려하지 아니한다.

"라고 규정하여 토지의 수용 등으로 인한 손실보상금 산정기준으로서 현황평가의 원칙을 정하고 있다.

한편, 이러한 현황평가의 원칙에 대한 예외로서, 공특법시행규칙(1995. 1. 7. 건설교통부령 제3호로 개정된 것) 제6조 제6항은 "무허가건물 등의 부지나 불법으로 형질변경된 토지는 무허가건물 등이 건축될 당시 또는 토지의 형질변경이 이루어질 당시의 이용상황을 상정하여 평가한다.

"라고 규정하고 있는바(다만, 위 시행규칙 부칙 제4항에 의하면, 위 규칙 시행 당시 공공사업시행지구에 편입된 불법형질변경 토지 또는 무허가개간 토지 등의 보상 등에 대하여는 위 개정규정에 불구하고 종전의 규정에 의하도록 하고 있다.

), 위 규정의 취지는 토지의 소유자 또는 제3자가 불법 형질변경 등을 통하여 현실적인 이용현황을 왜곡시켜 부당하게 손실보상금의 평가가 이루어지게 함으로 인하여 토지 소유자가 부당한 이익을 얻게 되는 것을 방지함으로써 공특법 제4조 제2항이 규정하고 있는 '적정가격보상의 원칙'을 관철시키기 위한 것이라 할 것이므로, 국가 또는 지방공공단체가 적법한 절차를 거치지 아니하고 개인의 토지를 형질변경하여 그 토지를 장기간 공익에 제공함으로써 그 토지의 가격이 상승된 이후에 스스로 공익사업의 시행자로서 그 토지를 취득하는 경우와 같이 위 규정을 적용한다면 오히려 '적정가격보상의 원칙'에 어긋나는 평가가 이루어질 수 있는 특별한 사정이 있는 때에는 위 규정이 적용되지 아니하고, 수용에 의하여 취득할 토지에 대한 평가의 일반원칙에 의하여 수용재결 당시의 현실적인 이용상황에 따라 평가하는 것이 합당하다 할 것이다.

(2)그런데 앞서 든 각 증거들 및 원심법원의 제1감정평가법인에 대한 감정촉탁 결과와 원심법원의 위 감정인에 대한 사실조회 결과에 변론의 전취지를 종합하면, 이 사건 토지는 지목대로 '임야'로 이용되고 있었는데, 피고 대한민국 산하의 군부대가 1990년경 이를 영외거주자 및 그 가족을 위한 주택부지로 사용하기 위하여 형질변경허가 등 적법한 절차 없이 대지로 형질을 변경한 후 주택을 신축하여 사용하여 왔고, 그로 인하여 그 거래가격이 상승한 사실, 이 사건 이의재결 당시의 감정기관들은 이 사건 사업에 편입될 당시 및 수용재결 당시 이 사건 토지의 현황이 위와 같이 대지임을 확인하였으나, 공특법시행규칙 제6조 제7항의 미보상용지에 해당된다는 이유로 이 사건 사업에 편입될 당시의 지목대로 '임야'로 보고 그 가격을 평가한 사실을 인정할 수 있고, 달리 반증이 없다.

(3)그렇다면 이 사건 토지는 국가 또는 지방공공단체가 적법한 절차를 거치지 아니하고 개인의 토지를 형질변경하여 그 토지를 장기간 공익에 제공함으로써 그 토지의 거래가격이 상승된 이후에 스스로 공익사업의 시행자로서 그 토지를 취득하는 경우에 해당되어 비록 이 사건 토지가 공특법시행규칙 제6조 제6항의 시행일인 1995. 1. 7. 이후에 이 사건 택지개발지구에 편입되었다고 하더라도 공특법시행규칙 제6조 제6항의 규정이 적용되지 아니하고, 일반원칙에 따라 수용재결 당시의 현실적인 이용상황인 '대지'를 기준으로 평가되어야 할 것이다{공특법시행규칙 제6조 제

7항은, "종전에 시행된 공공사업의 부지로서 보상금이 지급되지 아니한 토지에 대하여는 종전의 공공사업에 편입될 당시의 이용상황을 상정하여 평가하여야 한다.

다만, 종전의 공공사업에 편입될 당시의 이용상황을 알 수 없는 경우에는 편입될 당시의 지목과 유사한 인근토지의 이용상황 등을 참작하여 평가하여야 한다.

"고 규정하고 있으나, 공공사업의 시행자가 적법한 절차를 취하지 아니하여 아직 공공사업의 부지로 취득하지도 못한 단계에서 공공사업을 시행하여 토지의 현실적인 이용상황을 변경시킴으로써 오히려 토지의 거래가격이 상승된 경우에는 공특법시행규칙 제6조 제7항에 규정된 미보상용지의 개념에 포함되지 아니하므로(대법원 1992. 11. 10. 선고 92누4833 판결 참조), 이 사건 토지는 공특법시행규칙 제6조 제7항에 규정된 미보상용지에도 해당되지 아니한다 }.

따라서 이 사건 토지에 대한 보상금은 토지수용법 제46조 제1항, 공특법시행령 제2조의10 제1항, 제2항의 규정에 따라 수용재결 당시의 현실적인 이용상황인 '대지'를 기준으로 하여야 할 것이므로, 이와 달리 군부대의 최초 점유 개시 당시의 이용상황인 임야를 기준으로 이 사건 토지의 보상액을 산정한 감정평가에 따른 이 사건 이의재결은 위법하다 할 것이다.

다.

정당한 보상금의 계산

원심법원의 제일감정평가법인에 대한 감정축탁 결과 및 원심법원의 위 감정인에 대한 사실조회 결과에 변론의 전취지를 종합하면, 대지를 기준으로 하여 관계 법령에 따라 산정한 이 사건 토지에 대한 정당한 보상금은 강릉시 D 대 251㎡를 비교표준지로 하여 계산한 금 59,678,757원(= 비교표준지의 공시지가 10,500원×지가변동률 1.0160×지역요인 비교치 1.0×개별요인 비교치 1.0560×보정률 1.4839×토지면적 3,570㎡)이 된다.

(위 제일감정평가법인은 이 사건 비교표준지인 강릉시 D 대 251㎡ 이외에 강릉시 E 임야 6,466㎡도 이 사건 토지의 비교표준지로 선정하였으나, 위 E 토지는 지목 및 현황이 모두 임야로서 이 사건 토지와 유사한 이용가치를 가진다고 볼 수 없어, 위 토지를 비교표준지로 삼을 수 없다.

)

따라서 원고에 대한 정당한 보상액은 이 사건 이의재결에서 인정된 손실보상금보다 금 22,193,757원(= 59,678,757원 - 37,485,000원)이 더 많음이 계산상 명백하다.

4. 결 론

그렇다면 피고 중토위가 이 사건 이의재결에서 원고의 이의신청을 기각한 부분 가운데 위 정당한 보상액과의 차액인 금 22,193,757원 중 원고가 구하는 금 21,634,200원에 해당하는 부분은 위법하므로 이를 취소하고, 피고 대한민국은 원고에게 원고가 구하는 위 금 21,634,200원 및 위 금원 중 원심 인용금액인 금 1,892,100원에 대하여는 이 사건 수용시기 다음날인 1998. 5. 8.부터 위 피고가 이행의무의 존부 및 범위에 관하여 항쟁함이 상당하다고 인정되는 원심판결선고일인 2001. 5. 23.까지는 민법 소정의 연 5%의, 그 다음날부터 완제일까지는 소송촉진등에관한특례법 소정의 연 25%의, 당심 인용금액인 금 19,742,100원(= 21,634,200원 - 1,892,100원)에 대하여는 이 사건 수용시기 다음날인 1998. 5. 8.부터 위 피고가 이행의무의 존부 및 범위에 관하여 항쟁함이 상당하다고 인정되는 당심판결선고일인 2002. 3. 22.까지는 민법 소정의 연 5%의, 그 다음날부터 완제일까지는 소송촉진등에관한특례법 소정의 연 25%의 각 비율에 의한 지연손해금을 지급할 의무가 있으므로, 원고의 피고들에 대한 이 사건 청구는 위 인정범위 내에서

이유 있어 이를 각 인용하고, 원고의 피고 대한민국에 대한 나머지 청구는 이유 없어 이를 기각할 것인바, 원심판결은 이와 일부 결론을 달리 하여 부당하므로 원고의 항소를 받아들여 원심판결을 위와 같이 변경하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

판사 이흥훈(재판장) 김용상 한주한