

토지수용재결처분취소

[대법원 1992. 3. 13. 91누4324]



【판시사항】

가. 수용재결단계에서 사업인정처분 자체의 위법을 이유로 재결의 취소를 구할 수 없는지 여부 나. 구 토지수용법(1989.4.1. 법률 제4120호로 개정되기 전의 것) 제46조 제2항과 구 국토이용관리법 제29조 내지 제29조의6(1989.4.1. 법률 제4120호로 각 삭제) 소정의 보상액 산정방법 및 기준지가에 관한 규정들이 헌법 제23조 제3항에서 규정한 정당보상의 원리에 반하는지 여부(소극) 다. 공법상 제한을 받는 수용대상토지의 보상액 평가시 고려대상에서 배제하여야 할 공법상 제한의 범위 라. 당해 공공사업의 시행 이전에 도시계획법에 의한 개발제한구역 지정으로 인한 제한은 그대로 고려하고 공원용지 지정으로 인한 제한은 고려하지 아니한 상태로 수용대상토지의 보상액을 평가한 것이 정당하다고 한 사례

【판결요지】

가. 사업인정처분 자체의 위법은 사업인정단계에서 다투어야 하고 이미 그 쟁송기간이 도과한 수용재결단계에서는 사업인정처분이 당연무효라고 볼 만한 특단의 사정이 없는 한 그 위법을 이유로 재결의 취소를 구할 수는 없다. 나. 구 토지수용법(1989.4.1. 법률 제4120호로 개정되기 전의 것) 제46조 제2항과 구 국토이용관리법 제29조 내지 제29조의6(1989.4.1. 법률 제4120호로 각 삭제) 소정의 보상액의 산정방법 및 기준지가에 관한 규정들이 헌법 제23조 제3항에서 규정한 정당보상의 원리에 반한다고 할 수 없다. 다. 공법상 제한을 받는 수용대상토지의 보상액을 산정함에 있어서는 그 공법상의 제한이 당해 공공사업의 시행을 직접목적으로 하여 가하여진 경우는 물론 당초의 목적사업과 다른 목적의 공공사업에 편입수용되는 경우에도 그 제한을 받지 아니하는 상태대로 평가하여야 할 것인바, 이와 같이 공공용지의취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조 제4항 소정의 "당해 사업을 직접목적으로 공법상 제한이 가해진 경우"를 확장해석하는 이유가 사업변경 내지 고의적인 사전제한 등으로 인한 토지소유자의 불이익을 방지하기 위한 것이라는 점에 비추어 볼 때 수용대상토지의 보상액 평가시 고려대상에서 배제하여야 할 당해 공공사업과 다른 목적의 공공사업으로 인한 공법상 제한의 범위는 그 제한이 구체적인 사업의 시행을 필요로 하는 것에 한정된다고 할 것이다. 라. 당해 공공사업의 시행 이전에 이미 도시계획법에 의한 고시 등으로 이용제한이 가하여진 상태인 경우에는 그 제한이 도시계획법 제2장 제2절의 규정에 의한 지역, 지구, 구역 등의 지정 또는 변경으로 인한 제한의 경우 그 자체로 제한목적이 완성되는 일반적 계획제한으로 보고 그러한 제한을 받는 상태 그대로 재결 당시의 토지의 형태 및 이용상황 등에 따라 평가한 가격을 기준으로 적정한 보상액을 정하여야 하고, 도시계획법 제2조 제1항 제1호 나목에 의한 시설의 설치, 정비, 개량에 관한 계획결정으로 도로, 광장, 공원, 녹지 등으로 고시되거나, 같은 호 다목 소정의 각종 사업에 관한 계획결정이 고시됨으로 인한 제한의 경우 구체적 사업이 수반되는 개별적 계획제한으로 보아 그러한 제한이 없는 것으로 평가하여야 한다고 하여 수용대상토지에 대하여 당해 공공사업의 시행 이전에 개발제한구역 지정으로 인한 제한은 그대로 고려하고 공원용지 지정으로 인한 제한은 고려하지 아니한 상태로 보상액을 평가하였음이 정당하다고 한 사례.

【참조조문】

가. 행정소송법 제19조 나. 구 토지수용법(1989.4.1. 법률 제4120호로 개정되기 전의 것) 제46조 제2항, 구 국토이용관리법 제29조 내지 제29조의6(1989.4.1. 법률 제4120호로 각 삭제), 헌법 제23조 제3항 다.라. 구 토지수용법(1989.4.1. 법률 제4120호로 개정되기 전의 것) 제46조 제1항, 공공용지의 취득및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조 제4항

【참조판례】

가. 대법원 1987.9.8. 선고 87누395 판결(공1987,1583), 1988.12.27. 선고 87누1141 판결(공1989,1141), 1990.1.23. 선고 87누947 판결(공1990,549) / 다.라. 대법원 1989.7.11. 선고 88누11797 판결(공1989,1259) / 라. 대법원 1984.5.29. 선고 82누549 판결(공1984,1197)

【전문】

【원고, 상고인 겸 피상고인】 원고

【피고, 피상고인 겸 상고인】 중앙토지수용위원회 외 1인

【원심판결】 서울고등법원 1991.4.3. 선고 89구6879 판결

【주문】

】

상고를 기각한다.

상고비용은 각자의 부담으로 한다.

【이유】

】 1.원고의 상고이유 제1점에 대하여,

사업인정처분 자체의 위법은 사업인정단계에서 다투어야 하고 이미 그 쟁송기간이 도과한 수용재결단계에서는 사업인정처분이 당연 무효라고 볼 만한 특단의 사정이 없는 한 그 위법을 이유로 재결의 취소를 구할 수는 없다 할 것인바(당원 1987.9.8. 선고 87누395 판결; 1988.12.27. 선고 87누1141 판결; 1990.1.23. 선고 87누947 판결) 이 사건 사업인정처분이 헌법상 평등원칙에 위배하였다거나 그밖에 중대하고 명백한 하자가 있다고 볼 만한 사유가 없으므로 이 사건 수용자체가 위법이라는 논지는 이유 없고, 이 사건 수용재결시에 적용된 구 토지수용법(1989.4.1. 법률 제4120호로 개정되기 이전의 것) 제46조 제2항과 구 국토이용관리법 제29조 내지 제29조의6(1989.4.1. 법률 제4120호로 삭제되기 이전의 것) 소정의 보상액의 산정방법 및 기준지가에 관한 규정들이 헌법 제23조 제3항에서 규정한 정당보상의 원리에 반한다고도 할 수 없다.

따라서 같은 취지의 원심판결은 옳고 논지는 이유 없다.

2. 원고의 상고이유 제2점 및 피고들의 상고이유 제1점에 대하여,

공법상 제한을 받는 수용대상토지의 보상액을 산정함에 있어서는 그 공법상의 제한이 당해 공공사업의 시행을 직접 목적으로 하여 가하여진 경우는 물론 당초의 목적사업과 다른 목적의 공공사업에 편입수용되는 경우에도 그 제한을 받지 아니하는 상태대로 평가하여야 할 것인바(당원 1989.7.11. 선고 88누11797 판결), 이와 같이 공공용지의취득

및손실보상에관한특례법시행규칙 제6조 제4항 소정의 "당해 사업을 직접목적으로 공법상 제한이 가해진 경우"를 확장해석하는 이유가 사업변경 내지 고의적인 사전 제한 등으로 인한 토지소유자의 불이익을 방지하기 위한 것이라는 점에 비추어 볼 때 수용대상토지의 보상액평가지 고려대상에서 배제하여야 할 당해 공공사업과 다른 목적의 공공사업으로 인한 공법상 제한의 범위는 그 제한이 구체적인 사업의 시행을 필요로 하는 것에 한정된다고 할 것이다.

원심이 같은 취지에서, 당해 공공사업의 시행 이전에 이미 도시계획법에 의한 고시등으로 이용제한이 가하여진 상태인 경우에는 그 제한이 도시계획법 제2장 제2절의 규정에 의한 지역, 지구, 구역 등의 지정 또는 변경으로 인한 제한의 경우 그 자체로 제한목적이 완성되는 일반적 계획제한으로 보고 그러한 제한을 받는 상태 그대로 재결 당시의 토지의 형태 및 이용상황 등에 따라 평가한 가격을 기준으로 적정한 보상가액을 정하여야 하고, 도시계획법 제2조 제1항 제1호 나목에 의한 시설의 설치, 정비, 개량에 관한 계획결정으로서 도로, 광장, 공원, 녹지 등으로 고시되거나, 같은 호 다목 소정의 각종 사업에 관한 계획결정이 고시됨으로 인한 제한의 경우 구체적 사업이 수반되는 개별적 계획제한으로 보아 그러한 제한이 없는 것으로 평가하여야 한다고 하면서 이 사건에 있어서 이 사건 토지에 대하여 개발제한구역지정으로 인한 제한은 그대로 고려하고 공원용지지정으로 인한 제한은 고려하지 아니한 상태로 보상액을 평가하였음은 정당하고 거기에 소론들이 지적하는 바와 같이 손실보상액산정 및 도시계획법에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

논지는 도시계획법 제2장 제2절에 같은 법 제2조 제1항 제1호 나목에 의한 시설에 관한 규정도 있다고 하나, 같은 법 제20조 제1항에 규정된 공장, 학교, 중앙도매시장 등 특정시설제한구역의 지정은 그러한 특정시설을 설치하지 못하게 제한하는 것으로서 그 자체로 제한목적이 완성되고 구체적 사업이 수반되지 아니한다는 의미에서 일반적 계획제한으로 보아야 하고, 같은법 제20조의2 제3항도 시가화조정구역 안에서도 일정한 시설은 설치할 수 있다는 허용규정에 불과하여 시가화조정구역의 지정을 일반적 계획제한으로 보는 데 아무 지장이 없는 것이다.

3. 피고들의 상고이유 제2점에 대하여

원심이 채택한 감정인 소외인이 감정평가를 시행한 1990.5.11. 당시 소론이 주장하는 바와 같이 이 사건 토지에 대하여 군부대 건설을 위한 토지형질변경 등이 이루어진 것은 사실이나, 동 감정인의 감정결과 (기록 245정)를 보면 당해 수용으로 인한 개발이익 또는 제한을 배제하고 수용재결일인 1988.11.12.을 평가 대상시점으로 하여 소급가격감정을 하였음을 알 수 있고 위 감정서의 어디에도 이 사건 토지의 가격산정요인으로 위와 같이 군부대 건설을 위한 토지형질변경 등이 이루어진 점을 참작하였다고 볼만한 자료가 없으니 원심의 증거 취사과정에 경험칙이나 채증법칙을 위배한 위법이 있다는 논지도 받아들일 수 없고, 토지수용으로 인한 공공사업이 시행된 이후에는 수용재결 당시의 현장상황대로의 평가는 불가능하다는 주장은 독자적 견해에 불과하다.

4. 그러므로, 상고는 모두 이유가 없으므로 이를 각 기각하고 상고비용은 패소자인 원고와 피고들 각자의 부담으로 하기로 관여 법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

대법관 김상원(재판장) 박우동 윤영철 박만호