

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2012두1570 토지보상금증액

원고, 상고인 겸 피상고인

원고

소송대리인 법무법인 충정 외 2인

피고, 피상고인 겸 상고인

한국토지주택공사

소송대리인 법무법인(유한) 바른(담당변호사 박인호)

원 심 판 결 서울고등법원 2011. 12. 2. 선고 2010누25031 판결

판 결 선 고 2014. 12. 11.

주 문

원심판결 중 원고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

피고의 상고를 기각한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 감정결과 채택에 관하여(피고 상고이유 제1, 3점)

감정은 법원이 어떤 사항을 판단하기 위하여 특별한 지식과 경험을 필요로 하는 경우 그 판단의 보조수단으로 그러한 지식이나 경험을 이용하는 데 지나지 아니하는 것이므로, 보상금의 증감에 관한 소송에서 동일한 사실에 관하여 상반되는 여러 개의 감정평가가 있고, 그 중 어느 하나의 감정평가가 오류가 있음을 인정할 자료가 없는 이상 법원이 각 감정평가 중 어느 하나를 채용하거나 하나의 감정평가 중 일부만에 의거하여 사실을 인정하였다 하더라도 그것이 논리나 경험의 법칙에 반하지 않는 한 위법하다고 할 수 없다(대법원 1995. 9. 5. 선고 94누14919 판결, 대법원 2008. 2. 28. 선고 2005다11954 판결 등 참조). 그리고 손실보상금 산정을 위한 감정평가 중 어느 한 가지 점이라도 위법사유가 있으면 그것으로써 그 감정평가결과는 위법하게 되나, 감정평가가 위법하다고 하여도 법원은 그 감정내용 중 위법하지 않은 부분을 추출하여 판결에서 참작할 수 있다(대법원 1999. 8. 24. 선고 99두4754 판결 등 참조).

원심판결 이유에 의하면, 원심은 법원감정인의 감정평가를 채택하면서도 수용대상 토지들 중 김포시 (주소 생략) 답 493,274㎡(이하 '이 사건 토지'라 한다)에 관한 획지 조건 격차율 평가에 잘못이 있다고 보아 그 격차율을 직권으로 보정하여 정당한 보상금의 액수를 산정하였다.

앞서 본 법리와 적법하게 채택된 증거들에 비추어 보면, 원심이 이와 같이 감정내용 중 일부의 잘못을 인정한 뒤 이를 직권으로 보정하여 정당한 보상금 액수를 산정한 조치가 논리나 경험의 법칙에 반한다는 사정이 밝혀지지 아니하는 한, 이를 위법하다고 볼 수 없다. 이 부분 상고이유 주장은 법원감정인의 감정평가에 일부 잘못이 있는 경우 그 법원감정결과를 전부 배척하거나 해당 부분에 관하여 재결감정결과를 채택하는

것만이 옳다는 독자적인 견해에 불과하므로 이를 받아들일 수 없다.

2. 현황상 도로·수로의 평가에 관하여(원고 상고이유 제1점)

가. 현황상 도로 부분에 관하여

(1) 구 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(2008. 2. 29. 법률 제 8852호로 개정되기 전의 것, 이하 '토지보상법'이라 한다) 제70조 제2항에 따르면, 공익사업을 위하여 취득하는 토지에 대한 보상액은 재결 등 가격시점 당시의 현실적인 이용상황과 일반적인 이용방법에 의한 객관적 상황을 고려하여 산정하여야 하고, 토지보상법 제70조 제6항의 위임에 따른 구 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」(2012. 1. 2. 국토해양부령 제427호로 개정되기 전의 것, 이하 '규칙'이라 한다) 제26조는 도로부지 중 '사실상의 사도'의 부지는 인근토지에 대한 평가액의 3분의 1 이내로 평가하도록 규정하면서(제1항 제2호), 여기서 '사실상의 사도'라 함은 '사도법에 의한 사도 외의 도로(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 도시관리계획에 의하여 도로로 결정된 후부터 도로로 사용되고 있는 것을 제외한다)'로서 다음 각 호의 1에 해당하는 도로를 말한다고 규정하고(제2항), 제1호에서는 '도로개설 당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로'를, 제2호에서는 '토지소유자가 그 의사에 의하여 타인의 통행을 제한할 수 없는 도로'를, 제3호에서는 '건축법 제35조의 규정에 의하여 건축허가권자가 그 위치를 지정·공고한 도로'를, 제4호에서는 '도로개설 당시의 토지소유자가 대지 또는 공장용지 등을 조성하기 위하여 설치한 도로'를 들고 있다. 그리고 이 경우 보상액 평가의 기준이 되는 '인근토지'는 당해 도로부지가 도로로 이용되지 아니하였을 경우에 예상되는 표준적인 이용상황과 유사한 토지로서 당해 토지와 위치상 가까운 토지를 말한다(규칙 제26조 제4항). 한편 사

도법이 적용되는 사도는 도로법에 의한 도로 등에 연결되는 길로서 관할 지방자치단체장의 허가를 받아 개설된 것을 가리킨다[구 사도법(2012. 12. 18. 법률 제11584호로 개정되기 전의 것) 제2조, 제4조].

위와 같은 여러 규정을 종합하여 보면, 수용대상 토지를 위 규칙에 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 규칙 제26조 제2항 제1호 내지 제4호 중 어느 하나에 해당하여야 한다(대법원 2013. 6. 13. 선고 2011두7007 판결 등 참조).

(2) 원심은 이 사건 토지 중 2,202㎡ 부분은 농지인 이 사건 토지의 일부로서 토지소유자인 원고가 위 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도로부지이므로, 법원감정인이 위 토지 부분을 사실상의 사도로 보아 기타조건 수치를 0.33으로 산정한 것은 적법하다고 판단하였다.

그러나 원심판결 이유 및 적법하게 채택된 증거들에 의하면, 이 사건 토지는 김포시 운양동 일대 한강제방도로 남서측 인근에 위치하고 주위는 '전' 또는 '답'으로 형성되어 있는 시 외곽 농경지대인 사실, 원고는 이 사건 토지 인근에 있는 한강 하천의 지선에 제방을 축조하여 제내지로 조성된 폐천부지인 이 사건 토지 등을 양여받은 후 경작의 편익을 위하여 이 사건 토지의 일부에 도로를 개설한 사실 등을 알 수 있고, 이러한 이 사건 토지의 주변환경이나 도로 부분의 개설 경위 등에 비추어 볼 때 이 사건 토지 중 현황상 도로 부분이 일반인의 통행에 제공되는 등으로 사도법에 의한 사도에 준하는 실질을 갖추고 있었는지 여부가 분명하지 아니하다.

그럼에도 원심은 그 판시와 같은 이유만을 들어 이 사건 토지 중 현황상 도로 부분

이 사실상의 사도에 해당한다고 단정하였는바, 이는 사실상의 사도에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니한 것이다.

나. 현황상 수로 부분에 관하여

규칙 제26조 제3항에 따르면, 구거 부지는 인근토지에 대한 평가액의 3분의 1 이내로 평가하되, 용수를 위한 도수로부지(개설 당시의 토지소유자가 자기 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 도수로부지를 제외한다)에 대하여는 제22조에 규정된 일반적인 토지평가방법에 따라 평가하여야 한다.

원심은 그 채택증거를 종합하여 이 사건 토지 중 3,276㎡ 부분은 농지인 이 사건 토지의 일부로서 토지소유자인 원고가 위 토지의 편익을 위하여 스스로 설치한 용수를 위한 수로부지인 사실을 인정한 다음, 법원감정인이 위 토지 부분을 구거로 보아 기타 조건 수치를 0.33으로 산정한 것은 적법하다고 판단하였다.

위 법령의 규정 내용과 적법하게 채택된 증거들에 비추어 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 구거나 도수로부지의 보상금 산정에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 환경조건 평가에 관하여(원고 상고이유 제3점)

원심은, 법원감정인이 이 사건 토지에 관한 일조, 통풍 등 자연환경, 인근환경, 공급 및 처리시설의 상태, 위험 및 혐오시설 등 환경조건을 판단함에 있어 비교표준지에 비하여 10% 열세라고 판단한 것에 대하여, 법원감정인이 여러 환경조건 판단 요소를 함께 고려하여 위와 같이 열세라고 본 것이 정당하지 않다고 볼 자료가 없다는 이유를 들어, 법원감정인의 이 사건 토지에 관한 환경조건 평가결과를 채택하였다.

한국감정평가업협회가 제정한 '토지보상평가지침'은 단지 한국감정평가업협회가 내부

적으로 기준을 정한 것에 불과하여 일반 국민이나 법원을 기속하는 것이 아니므로(대법원 2014. 6. 12. 선고 2013두4620 판결 등 참조), 위 지침을 그대로 적용하지 않았다는 사정만으로 감정평가가 위법하게 되는 것은 아니다(대법원 2013. 8. 22. 선고 2012두7295 판결 등 참조).

원심이 같은 취지에서, 토지보상평가지침을 내세워 농지의 경우 환경조건이 아니라 자연조건을 개별요인으로 판단하여야 한다는 취지의 원고 주장을 배척한 조치는 정당한 것으로 수긍이 가고, 거기에 논리와 경험의 법칙에 반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 손실보상액 산정에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

4. 획지조건 평가에 관하여(피고 상고이유 제2점 및 원고 상고이유 제2점)

가. 원심의 판단

원심은, 이 사건 토지는 면적이 493,274㎡에 달하는 광평수(廣坪數)의 농지로서 그 면적이나 예상되는 거래가격 등에 비추어 볼 때, 통상적인 토지거래시장에서 충분한 기간 거래됨으로써 정상가격이 형성될 것을 기대하기가 어려우므로, 법원감정인이 이 사건 토지의 감정평가액을 산정하기 위하여 위 토지를 정상가격이 형성될 수 있을 만한, 즉 통상적으로 거래가 될 만한 표준적인 획지로 분할하는 상황을 가정하여 획지조건 수치를 산정하는 방법(이하 '분할 산정방식'이라 한다)을 취하여 이 사건 토지의 획지조건이 열세라고 평가한 것은 적법하다고 판단하였다.

나아가 원심은, 법원감정인이 이 사건 토지를 표준적인 획지규모로 분할하기 위해서는 그 일부가 도로나 수로 부지가 되어야 하므로 이로 인한 토지의 가치 하락분(이하 '감보율'이라 한다)을 11%로 산정하고, 도로 및 수로 공사비, 설계·측량 인허가비, 기타 비용을 고려한 토지 가치 하락분 6%와 깊이(고저)조건 열세 2%를 합한 19%를 획

지조건의 열세수치로 평가한 사실을 인정한 다음, ① 분할로 인하여 생기는 도로와 수로 부지의 가치가 나머지 농지에 모두 포함되었다고 볼 근거가 없고 도로와 수로 부지로서의 가치는 따로 존재하는 것으로 보아야 하므로, 규칙 제26조에 따라 인근토지인 농지에 대한 평가액의 1/3 이내인 33% 정도로 봄이 타당하다는 이유로 감보율을 7.37%(11%×0.67)로 보정하고, ② 법원감정인의 감정내용에 도로 및 수로 공사비, 설계·측량 인허가비 등이 든다는 이유로 4.5% 열세로 적시한 부분에 관하여는, 그 구체적인 산정근거와 자료가 제시되어 있지만, 기타 비용이 든다는 이유로 1.5% 열세로 적시한 부분에 관하여는 어떠한 근거나 자료도 제시되어 있지 아니하다는 이유로 도로 및 수로의 공사 등에 필요한 비용을 고려한 토지 가치 하락분을 4.5%(6%－1.5%)로 보정하여, 전체 획지조건 열세수치를 13.87%(7.37%+4.5%+2%)로 직권 보정하여 정당한 보상금을 산정하였다.

나. 피고 상고이유에 관하여

법원감정인이 채택한 분할 산정방식은 분할된 상태를 전제로 가격요인 전반을 평가하는 것이 아니라 개별요인 중 획지조건을 평가하면서 비교표준지와 우열의 정도를 수치상으로 객관화시키는 과정에 불과하고, 광평수의 농지는 정상적인 시장에서 수요와 공급에 따른 적정가격의 형성이 어렵다는 점을 고려할 때 이러한 평가방법 자체가 위법하다고 볼 수는 없다. 그리고 분할 산정방식에 따라 획지조건을 평가하는 경우에, 이 사건 토지를 표준적인 획지구모로 분할하기 위해 필요한 도로나 수로 부지도 여전히 수용대상이라는 점을 고려하여야 할 것이다.

원심이 같은 취지에서 분할하기 위해 필요한 도로나 수로 부지의 가치도 획지조건 평가에 반영되어야 한다고 판단한 것은 정당하다고 수긍이 가고, 거기에 보상금 산정

에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

다. 원고 상고이유에 관하여

(1) 감정평가가 위법하다고 하여도 법원은 그 감정내용 중 위법하지 않은 부분을 추출하여 판결에서 참작하는 등 정당한 손실보상액을 스스로 산정할 수 있으나, 이러한 직권 보정방식은 객관성과 합리성을 갖추고 논리나 경험의 법칙에 반하지 않는 범위 내에서만 허용되는 것이므로, 감정평가에 위법이 있다면 법원으로서도 적법한 감정평가 방법에 따른 재감정을 명하거나 감정인에게 사실조회를 하여 보는 등의 방법으로 석명권을 행사하여 충분한 심리를 거치는 것이 타당하다.

(2) 원심판결 이유와 적법하게 채택된 증거들에 의하면, ① 법원감정에서는 이 사건 토지의 개별요인을 비교하면서 토지보상평가지침 별표2(주택지대)를 적용하여 '가로조건'도 그 평가항목으로 보면서도, 분할 산정방식에 따라 획지조건을 평가하면서 분할에 따른 토지감보를 감가요인으로만 참작하고, 도로 개설에 따라 분할된 개별 필지의 가로조건이 우세해 지는 점을 전혀 참작하지 아니한 사실, ② 또한 법원감정에서는 이 사건 토지 중 현황상 도로와 수로 부분에 관하여 기타조건에서 격차율 0.33을 적용하여 감가하였 으면서도, 이 사건 토지 전체에 대한 획지조건을 평가하면서 위 현황상 도로와 수로 부분의 면적보다 더 넓은 면적이 분할 시 도로 또는 수로의 설치에 필요하다고 보아 그 필요한 면적 전부를 감가요인으로 고려함으로써 위 현황상 도로와 수로 부분 면적에 관하여는 중복하여 감가요인으로 반영한 사실 등을 알 수 있다.

그런데 원심은 앞서 본 것과 같이 ① 분할 산정방식에 따라 획지조건을 평가하는 경우 도로가 개설됨에 따라 분할된 개별 필지의 가로조건이 종전보다 더 우세해 진다는 사정을 획지조건 증가요인으로 전혀 참작하지 아니한 감정결과를 그대로 채택하고, ②

현황상 도로 또는 수로 부분의 면적에 관하여 기타조건과 획지조건에서 이중으로 감가 요인으로 반영한 감정결과를 그대로 채택하였다.

(3) 한편, 원심은 앞서 본 것과 같이 분할 산정방식에 따라 설치되어야 하는 수로 부지의 가치를 반영하지 아니한 법원감정의 내용을 직권으로 보정하면서 그 수로 부지의 가치를 구거의 부지로 평가하여 인근토지인 농지에 대한 평가액의 1/3을 반영하였는 바, 분할 산정방식으로 획지조건을 평가하는 주된 이유가 표준적인 획지 규모로 분할 하여 각각 다른 사람에게 양도함으로써 소유권이 분산되는 것을 전제로 하는 것인 점을 고려할 때, 분할 시 설치되어야 하는 수로의 부지는 '용수를 위한 도수로부지'에 해당하게 되므로 구거 부지와 같은 방법으로 평가할 수는 없다고 할 것이다.

(4) 앞서 본 법리에 비추어 볼 때 원심의 이러한 조치들은 보상금 산정에 관한 법리를 오해한 나머지 필요한 심리를 다하지 아니하여 판단을 그르친 것이다.

5. 파기의 범위

토지보상법 제64조의 규정에 따르면 손실보상은 수용의 대상이 되는 물건별로 하는 것이 아니라 토지소유자나 관계인에게 개인별로 하는 것이 원칙이므로, 피보상자는 수용대상 물건 중 일부에 대하여만 불복이 있는 경우에는 그 부분에 대하여만 불복의 사유를 주장하여 행정소송을 제기할 수 있다고 할 것이나, 행정소송의 대상이 된 물건 중 일부 항목에 관한 보상액이 과소하고 다른 항목의 보상액은 과다한 경우에는 그 항목 상호간의 유용을 허용하여 과다 부분과 과소 부분을 합산하여 보상금의 합계액을 결정하여야 한다(대법원 1998. 1. 20. 선고 96누12597 판결 등 참조).

원심판결 이유에 의하면, 원심은 이 사건 수용의 대상이 된 15필지의 토지들 중 이 사건 토지에 관한 보상액이 과소하고 나머지 14필지의 토지들에 관한 보상액이 과다하

다고 보아 그 항목 상호간의 유용을 허용하여 과다 부분과 과소 부분을 합산하여 보상금의 합계액을 결정한 사실을 알 수 있다.

원고의 상고장 및 상고이유서에 원심판결 중 위 나머지 14필지 토지들의 보상금에 관한 상고이유의 기재가 없으나, 앞서 본 법리에 비추어 볼 때 이와 같이 원심이 이미 항목간 유용을 허용하여 보상금을 산정한 이 사건에서는 물건별로 구분하여 판단할 수는 없으므로, 원심판결 중 원고 패소 부분 전부가 파기되어야 한다.

6. 결론

그러므로 원고의 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결 중 원고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하게 하기 위하여 원심법원에 환송하며, 피고의 상고를 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	김 신
-----	-----	-----

주 심	대법관	민일영
-----	-----	-----

	대법관	박보영
--	-----	-----

	대법관	권순일
--	-----	-----