

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2012두28926 토지수용보상금증액
원고, 피상고인 원고
피고, 상고인 한국토지주택공사
소송대리인 법무법인 해마루
담당변호사 지기룡 외 2인
원 심 판 결 서울고등법원 2012. 11. 6. 선고 2011누35356 판결
판 결 선 고 2015. 7. 23.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

2002. 2. 4. 법률 제6655호로 제정되어 2003. 1. 1. 시행된 「국토의 계획 및 이용에

관한 법률」(이하 '국토계획법'이라 한다) 제56조 제1항 제2호는 토지의 형질변경(경작을 위한 토지의 형질변경을 제외한다)에 해당하는 행위로서 대통령령이 정하는 행위(이하 '개발행위'라 한다)를 하고자 하는 자는 특별시장 등의 허가를 받아야 한다고 규정하고 있고, 2002. 12. 26. 대통령령 제17816호로 제정된 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률 시행령」(이하 '국토계획법 시행령'이라 한다) 제51조 제3호는 국토계획법 제56조 제1항의 규정에 의하여 개발행위허가를 받아야 하는 행위 중 토지의 형질변경이란 절토·성토·정지·포장 등의 방법으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립을 의미한다고 규정하고 있다. 그리고 국토계획법 부칙(2002. 2. 4.) 제18조 제1항(이하 '이 사건 부칙규정'이라 한다)은 국토계획법 시행 당시 종전의 도시계획법에 의한 도시계획구역 외의 지역에서 제56조 제1항 각호의 1에 해당하는 개발행위를 하고 있는 자에 대하여는 동조를 적용하지 아니한다고 규정하고 있다.

이 사건 부칙규정은 국토계획법상 개발행위에는 해당하지만 이에 관하여 기존에 농지법 등 다른 법령상 인·허가 등을 받은 사람들의 기득권을 보호하려는 데 그 입법취지가 있는 점 및 국토계획법 부칙(2002. 2. 4.)은 도시계획구역 안의 지역에 대하여 도시계획법에 따라 개발행위허가를 신청한 경우에는 종전의 도시계획법에 의하고(제11조 제5호) 도시계획법에 따른 개발행위허가를 받은 경우에는 국토계획법에 따른 개발행위허가를 받은 것으로 의제하고 있는 등(제10조) 국토계획법 시행 당시 구체적이고 물리적인 개발행위를 하고 있지 않더라도 이미 형성된 일정한 사실상태나 법적 지위를 존중하여 개발행위를 하고자 하는 자를 보호하고 있으므로, 이 사건 부칙규정도 이러한 다른 경과규정의 내용과 균형이 맞도록 해석함이 타당한 점 등을 종합하여 보면, 토지의 형질변경과 관련하여 이 사건 부칙규정에서 정하는 "개발행위를 하고 있는 자"에는

국토계획법 시행 당시 이미 관계 법령에 따라 필요한 인·허가 등을 받은 사람도 포함 된다고 보아야 한다.

원심은 그 채택 증거를 종합하여 원고가 2002. 12. 31. 양주군수로부터 농업진흥지역 안에 있는 이 사건 토지에 관하여 구 농지법(2002. 12. 18. 법률 제6793호로 개정되어 2003. 1. 1. 시행되기 전의 것) 제36조에 의한 농지전용허가를 받은 사실, 원고는 국토 계획법 시행일(2003. 1. 1.) 후인 2003. 3. 19. 농지조성비를 납부하고 양주군수로부터 농지전용허가증을 교부받아 이 사건 토지의 형질을 변경한 사실 등을 인정한 다음, 국 토계획법 시행 당시 '토지의 형질변경을 위하여 허가를 받은 자'는 이 사건 부칙규정의 "개발행위를 하고 있는 자"에 해당하고, '토지형질변경 공사를 착수'하여야만 개발행위 를 하고 있는 자에 해당한다고 볼 수 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 앞서 본 법리와 기록에 비추어 보면, 원심의 이러한 판단은 정당하 고, 거기에 상고이유 주장과 같이 국토계획법 제56조 제1항 제2호, 국토계획법 시행령 제51조 제3호, 이 사건 부칙규정의 적용범위에 관한 법리를 오해한 위법이 없다.

2. 상고이유 제2, 3점에 대하여

구 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(2011. 8. 4. 법률 제 11017호로 개정되기 전의 것, 이하 '토지보상법'이라 한다) 제70조 제2항, 구 「공익사 업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령」(2013. 5. 28. 대통령령 제 24544호로 개정되기 전의 것, 이하 '토지보상법 시행령'이라 한다) 제38조의 각 규정에 따르면, 토지에 대한 보상액은 가격시점에 있어서의 현실적인 이용상황과 일반적인 이 용방법에 의한 객관적 상황을 고려하여 산정하되, 당해 토지의 주위환경의 사정으로 보아 현재의 이용방법이 임시적인 것인 등 일시적인 이용상황과 토지소유자 또는 관계

인이 갖는 주관적 가치 및 특별한 용도에 사용할 것을 전제로 한 경우 등은 이를 고려하지 아니한다. 그리고 구 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행규칙」(2012. 1. 2. 국토해양부령 제427호로 개정되기 전의 것) 제24조에 따르면, 건축법 등 관계 법령에 의하여 허가를 받거나 신고를 하고 건축을 하여야 하는 건축물을 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 건축한 건축물(이하 '무허가건축물 등'이라 한다)의 부지 또는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관계 법령에 의하여 허가를 받거나 신고를 하고 형질변경을 하여야 하는 토지를 허가를 받지 아니하거나 신고를 하지 아니하고 형질변경한 토지(이하 '불법형질변경토지'라 한다)에 대하여는 무허가건축물 등이 건축될 당시 또는 토지가 형질변경될 당시의 이용상황을 상정하여 평가하여야 한다.

한편 토지의 형질변경이라 함은 절토, 성토, 정지 또는 포장 등으로 토지의 형상을 변경하는 행위와 공유수면의 매립을 뜻하는 것으로서(국토계획법 시행령 제51조 제3호), 토지의 형질을 외형상으로 사실상 변경시킬 것과 그 변경으로 인하여 원상회복이 어려운 상태에 있을 것을 요하지만, 형질변경허가에 관한 준공검사를 받거나 토지의 지목까지 변경시킬 필요는 없다(대법원 2013. 6. 13. 선고 2012두300 판결 등 참조).

원심판결 이유 및 원심이 적법하게 채택한 증거들에 의하면, 이 사건 수용재결 당시 전체 면적이 1,000㎡인 이 사건 토지의 중간 부분에는 철(스틸) 구조물, 바닥면적 약 101.8㎡인 조립식 건물(이하 '이 사건 가설건축물'이라 한다)이 건축되어 있고, 이 사건 토지 중 이 사건 가설건축물 부지 이외의 부분은 16㎡ 정도만 콘크리트로 포장되어 있으며 나머지 부분은 흙 또는 잡석으로 되어 있는 사실, 원고는 이 사건 가설건축물의 건축과 관련하여 건축허가를 받거나 건축신고를 하지 아니한 사실 등을 알 수 있다.

이러한 사실을 앞서 본 관계 법령의 규정 내용과 법리에 비추어 보면, 이 사건 가설 건축물은 무허가건축물 등에 해당하므로 이 사건 가설건축물이 건축될 당시의 이용상황을 상정하여 평가하여야 하지만, 앞서 본 것처럼 지목이 전(田)인 이 사건 토지에 대한 형질변경은 농지전용허가에 따른 것으로서 적법하므로 이 사건 토지가 형질변경이 된 상태대로 평가하여야 한다.

원심이 같은 취지에서 이 사건 토지를 전(田)으로 평가하여야 한다는 피고의 주장을 배척한 조치는 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 토지보상법 제70조 제2항, 토지보상법 시행령 제38조에 규정된 현황평가의 원칙에 관한 법리오해 또는 판단누락 등의 위법이 없다.

3. 결론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	이인복
-----	-----	-----

	대법관	김용덕
--	-----	-----

주 심	대법관	고영한
-----	-----	-----

	대법관	김소영
--	-----	-----