

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2017두40860 잔여지가치하락손실보상금청구
원고, 상고인 별지 원고 명단 기재와 같다.
원고들 소송대리인 법무법인 통일 외 1인
피고, 피상고인 한국도로공사
소송대리인 변호사 김태주
원 심 판 결 서울고등법원 2017. 3. 17. 선고 2016누60494 판결
판 결 선 고 2017. 7. 11.

주 문

상고를 모두 기각한다.
상고비용은 원고들이 부담한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

가. 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라고 한다) 제73조 제1항 본문은 "사업시행자는 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부가 취득되거나 사용됨으로 인하여 잔여지의 가격이 감소하거나 그 밖의 손실이 있을 때 또는 잔여지에 통로·도랑·담장 등의 신설이나 그 밖의 공사가 필요할 때에는 국토교통부령으로 정하는 바에 따라 그 손실이나 공사의 비용을 보상하여야 한다."라고 규정하고 있다.

여기서 특정한 공익사업의 사업시행자가 보상하여야 하는 손실은, 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지 중 일부를 사업시행자가 그 공익사업을 위하여 취득하거나 사용함으로써 인하여 잔여지에 발생하는 것임을 전제로 한다. 따라서 이러한 잔여지에 대하여 현실적 이용상황 변경 또는 사용가치 및 교환가치의 하락 등이 발생하였더라도, 그 손실이 토지의 일부가 공익사업에 취득되거나 사용됨으로 인하여 발생하는 것이 아니라면 특별한 사정이 없는 한 토지보상법 제73조 제1항 본문에 따른 잔여지 손실보상 대상에 해당한다고 볼 수 없다.

나. 원심판결 및 원심이 일부 인용한 1심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

(1) 피고는 평택 시흥 간 고속도로 민간투자사업(이하 '이 사건 공익사업'이라고 한다)의 용지보상 업무를 맡은 사업시행자로서, 2008. 11. 4.부터 2011. 6. 21.까지 화성시 (주소 생략) 일대에 위치한 원고들(원고 13이 소송계속 중인 2016. 2. 4. 사망하여 그 공동상속인들이 소송을 수계하였으나 편의상 그 사망 전후를 불문하고 '원고들'이라고 한다) 소유의 각 일단의 토지 중 일부를 분할하여 협의 취득하였다(이하 일단의 토지 중 일부 협의 취득되고 남은 부분을 통틀어 '이 사건 잔여지'라고 한다). 이 사

건 잔여지는 위 고속도로 '○○IC' 남동쪽에 위치해 있고, 부근이 전, 답 등 농경지와 마을야산이 주를 이루는 농경지대이며, 지목과 실제 이용상황이 '전', '답', '임야' 등이다.

(2) 국토해양부장관은 2011. 9. 5. 위 고속도로 양측의 도로구역 경계선으로부터 20m까지 부분을 접도구역으로 지정·고시하였다. 다만 그 후 2015. 7. 29. 도로구역 경계선으로부터 10m까지로 축소·변경되었다.

(3) 2013. 3. 25. 이 사건 공익사업이 완료되었고, 원고들은 2014. 3. 14. 피고에게 이 사건 잔여지의 가격감소 손실에 대한 보상을 청구하였다. 피고가 2014. 3. 24. 보상협의를 거부하자, 원고들이 2014. 5. 8. 중앙토지수용위원회에 재결을 신청하였으나, 중앙토지수용위원회는 2015. 5. 21. 이 사건 잔여지의 가격감소를 인정할 수 없다는 이유로 원고들의 재결신청을 기각하였다.

(4) 원고들은 피고를 상대로 토지보상법 제73조 제1항에 따라 이 사건 잔여지의 손실보상을 청구하는 이 사건 소송을 제기하였으나, ① 토지의 면적 축소나 변경으로 인한 효율성 감소, 전출입 곤란 등으로 인한 획지조건 악화, 자동차 소음으로 인한 환경조건 악화로 인하여 이 사건 잔여지의 가치 하락이 발생하였다는 점에 대하여는 원고들이 제출한 증거들만으로는 이를 인정하기에 부족하고 달리 이를 인정할 증거가 없다는 이유로 기각되고, ② 접도구역 지정으로 인한 손실에 대하여는, 이 사건 공익사업에 따른 토지의 일부 편입으로 인하여 발생한 손실이 아니라 국토교통부장관의 접도구역 지정이라는 별도의 행정행위에 따라 발생한 손실에 해당하므로 피고가 보상하여야 하는 손실에 해당되지 않는다는 이유로 기각되었다.

다. 이 중 접도구역 지정으로 인한 손실을 토지보상법 제73조 제1항에 따라 청구

할 수 있는지를 앞서 본 사실관계와 법리 및 아래에서 거시하는 관련 법령을 토대로 살펴본다.

(1) 구 도로법(2014. 1. 14. 법률 제12248호로 전부 개정되기 전의 것, 이하 '구 도로법'이라고 한다) 제49조 제1항은 "관리청은 도로 구조의 손괴 방지, 미관 보존 또는 교통에 대한 위험을 방지하기 위하여 도로경계선으로부터 20미터를 초과하지 아니하는 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 접도구역(接道區域)으로 지정할 수 있다."라고 규정하고, 제3항은 "접도구역에서는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 행위는 그러하지 아니하다."라고 하면서 제1호에서 "토지의 형질을 변경하는 행위", 제2호에서 "건축물이나 그 밖의 공작물을 신축·개축 또는 증축하는 행위"를 규정하고 있다.

나아가 구 도로법 제53조 제1항은 '접도구역이 지정되는 경우 그 지정으로 인하여 접도구역에 있는 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저하게 감소한 토지 또는 해당 토지의 사용 및 수익이 사실상 불가능한 토지의 경우 그 소유자가 일정한 요건에 해당하는 때에는 도로의 관리청에 그 토지에 대한 매수를 청구할 수 있다.'라는 취지의 규정을 두고 있고, 제92조는 제1항에서 "이 법에 따른 처분이나 제한으로 손실을 입은 자가 있으면 국토교통부장관이 행한 처분이나 제한으로 인한 손실은 국고에서 보상하고, 그 밖의 행정청이 한 처분이나 제한으로 인한 손실은 그 행정청이 속하여 있는 지방자치단체에서 보상하여야 한다."라고 규정하면서, 제2항 및 제3항에서 손실의 보상에 관한 협의와 재결신청에 관하여 각 규정하고 있다.

(2) 이러한 관련 법령의 문언·체계 및 취지를 살펴보면, 원고들이 주장하는 이 사건 잔여지의 손실, 즉 토지의 일부가 접도구역으로 지정·고시됨으로써 일정한 형질

변경이나 건축행위가 금지되어 장래의 이용가능성이나 거래의 용이성 등에 비추어 사용가치 및 교환가치가 하락하는 손실은, 고속도로를 건설하는 이 사건 공익사업에 원고들 소유의 일단의 토지 중 일부가 취득되거나 사용됨으로 인하여 발생한 것이 아니라, 그와 별도로 국토교통부장관이 이 사건 잔여지 일부를 접도구역으로 지정·고시한 조치에 기인한 것이므로, 원칙적으로 토지보상법 제73조 제1항에 따른 잔여지 손실보상의 대상에 해당하지 아니한다.

(3) 원심이 같은 취지에서, 원고들이 주장하는 접도구역 지정으로 인한 가치하락은 토지보상법 제73조 제1항에서 정한 잔여지 가격감소 손실에 해당하지 않는다고 판단한 것은 정당하다. 거기에 토지보상법 제73조가 정하는 잔여지 가격감소 손실보상에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 상고이유 제2점에 대하여

구 도로법에 근거하여 손실보상을 구하기 위해서는 같은 법이 정한 협의, 재결 등의 절차에 따라 그 행정주체를 상대로 청구하여야 한다. 이와 다른 취지의 상고이유 주장은 받아들일 수 없다.

3. 결론

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

재판장 대법관 고영한

대법관 김창석

주 심 대법관 조희대

대법관 박상옥

[별지 원고 명단 생략]