

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2016두64241 수용재결 무효확인

원고, 피상고인 원고

소송대리인 법무법인(유한) 영진

담당변호사 송시현 외 3인

피고, 상고인 중앙토지수용위원회

피고보조참가인, 상고인

대한민국

소송대리인 법무법인 현대 담당변호사 이정웅 외 2인

원 심 판 결 서울고등법원 2016. 11. 24. 선고 2016누48166 판결

판 결 선 고 2017. 4. 13.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

가. 행정처분의 무효확인 또는 취소를 구하는 소에서, 비록 행정처분의 위법을 이유로 무효확인 또는 취소 판결을 받더라도 그 처분에 의하여 발생한 위법상태를 원상으로 회복시키는 것이 불가능한 경우에는 원칙적으로 그 무효확인 또는 취소를 구할 법률상 이익이 없고, 다만 원상회복이 불가능하더라도 그 무효확인 또는 취소로써 회복할 수 있는 다른 권리나 이익이 남아 있는 경우 예외적으로 법률상 이익이 인정될 수 있을 뿐이다(대법원 2016. 6. 10. 선고 2013두1638 판결 등).

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라고 한다)에 의하면 사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 토지 등의 취득 또는 사용이 필요할 때에는 다음 두 가지 방법으로 이를 취득 또는 사용할 수 있다.

첫째로, 사업시행자는 사업인정 전이나 그 후에 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 열람 등 일정한 절차를 거친 후 토지 등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 협의한 다음 그 협이가 성립되었을 때 계약을 체결할 수 있다(제14조 내지 제17조, 제26조, 이하 '협의취득'이라 한다). 이때의 보상합의는 공공기관이 사경제주체로서 행하는 사법상 계약의 실질을 가지는 것으로서, 당사자 간의 합의로 토지보상법이 정한 손실보상 기준에 의하지 아니한 손실보상금을 정할 수 있고, 이처럼 법이 정하는 기준에 따르지 아니하고 손실보상액에 관한 합의를 하였다고 하더라도 그 합의가 착오 등을 이유로 적법하게 취소되지 않는 한 유효하므로(대법원 2013. 8. 22. 선고 2012다3517 판결 참조), 사업시행자는 그 합의에서 정한 바에 따라 토지 등을 취득 또는 사용할 수 있다.

둘째로, 사업시행자는 위와 같은 협이가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때

에는 사업인정고시가 된 날부터 1년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있고(제28조 제1항), 이때 토지수용위원회는 '1. 수용하거나 사용할 토지의 구역 및 사용방법, 2. 손실보상, 3. 수용 또는 사용의 개시일과 기간' 등에 관하여 재결하며(제50조 제1항), 사업시행자가 수용 또는 사용의 개시일까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하거나 공탁하지 아니하여 재결이 효력을 상실하지 않는 이상(제42조 제1항), 사업시행자는 수용이나 사용의 개시일에 토지나 물건의 소유권 또는 사용권을 취득한다(제45조 제1항, 제2항, 이하 '수용재결취득'이라 한다).

이처럼 토지보상법은 사업시행자로 하여금 우선 협의취득 절차를 거치도록 하고, 그 협의가 성립되지 않거나 협의를 할 수 없을 때에 수용재결취득 절차를 밟도록 예정하고 있기는 하다. 그렇지만 ① 일단 토지수용위원회가 수용재결을 하였더라도 사업시행자로서는 수용 또는 사용의 개시일까지 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급 또는 공탁하지 아니함으로써 그 재결의 효력을 상실시킬 수 있는 점, ② 토지소유자 등은 수용재결에 대하여 이의를 신청하거나 행정소송을 제기하여 보상금의 적정 여부를 다툴 수 있는데, 그 절차에서 사업시행자와 보상금액에 관하여 임의로 합의할 수 있는 점, ③ 공익사업의 효율적인 수행을 통하여 공공복리를 증진시키고, 재산권을 적정하게 보호하려는 토지보상법의 입법목적(제1조)에 비추어 보더라도 수용재결이 있는 후에 사법상 계약의 실질을 가지는 협의취득 절차를 금지해야 할 별다른 필요성을 찾기 어려운 점 등을 종합해 보면, 토지수용위원회의 수용재결이 있는 후라고 하더라도 토지소유자 등과 사업시행자가 다시 협의하여 토지 등의 취득이나 사용 및 그에 대한 보상에 관하여 임의로 계약을 체결할 수 있다고 보아야 한다.

나. 원심판결 및 원심이 인용한 제1심판결의 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거 등에 의하면 다음과 같은 사실들을 알 수 있다.

(1) 피고는 참가인의 산하 기관인 원주지방국토관리청장(이하 '이 사건 사업시행자'라고 한다)이 시행하는 이 사건 공익사업을 위하여 2013. 1. 18. 원고 소유인 경기도 광주시 (주소 생략) 임야 3,505㎡ 등 5필지(이하 '이 사건 토지'라고 한다)를 수용하고, 그 손실보상금은 합계 976,261,750원으로 하며, 수용개시일은 2013. 3. 13.로 한다는 내용의 수용재결(이하 '이 사건 수용재결'이라고 한다)을 하였다.

(2) 당시 이 사건 사업시행자는 이 사건 수용재결의 보상금액에 관하여 감액 청구소송을 제기할지를 검토하고 있었다. 한편, 원고는 '50억 원이 넘는 대출금채무로 인해 매일 300만 원에 달하는 지연손해금 채무가 발생하고 있다'라고 언급하면서, 이 사건 사업시행자에게 하루라도 빨리 이 사건 토지의 손실보상금을 지급해 주고, 나아가 이 사건 토지에 인접한 잔여지 6필지(이하 '이 사건 잔여지'라고 한다)도 매수해 줄 것을 요청하였다.

(3) 이러한 상황에서 원고와 이 사건 사업시행자는 2013. 2. 18. 이 사건 토지에 관하여 보상금액을 943,846,800원으로, 이 사건 잔여지에 관하여 보상금액을 693,573,430원으로 정한 각 '공공용지의 취득협의를서'를 작성하였고, 원고가 이 사건 사업시행자에게 위 각 금액을 청구하는 내용의 각 보상금청구서 및 같은 금액을 영수한다는 내용의 각 영수증을 작성·교부하였으며, 2013. 2. 21. 이 사건 토지 및 잔여지에 관하여 '2013. 2. 18. 공공용지의 협의취득'을 원인으로 참가인 명의의 소유권이전등기가 마쳐졌다. 한편 이 사건 토지에 관한 위 보상금청구서에는 이의를 유보한다는 취지와 함께 "보상금액이 너무 억울하여 이의 유보를 기재하고 향후 조치를 취하려 한다."는 내용이

기재되어 있다.

다. 앞서 본 법리에다가 위 사실관계로부터 알 수 있는 다음과 같은 사정들, 즉 ① 원고와 이 사건 사업시행자는 이 사건 수용재결이 있는 후 이 사건 토지에 관하여 보상금액을 새로 정하여 취득협의를서를 작성하였고, 이를 기초로 참가인 앞으로 소유권이 전등기까지 마친 점, ② 원고가 위와 같이 새로 협의한 보상금액을 청구하면서 이 사건 토지에 관한 보상금청구서에 이의를 유보한다는 취지를 기재하였으나, 위 보상금청구서는 원고가 단독으로 작성한 서면임에 반하여, 원고와 이 사건 사업시행자가 공동으로 작성한 취득협의를서에는 이의를 유보한다는 취지의 내용은 없는 점, ③ 원고와 이 사건 사업시행자가 2013. 2. 18. 이 사건 토지 및 잔여지에 관하여 동시에 협의취득 계약을 체결함으로써, 원고로서는 이 사건 토지의 보상금액을 수용개시일보다 일찍 수령하여 상당한 액수의 금융기관대출 지연손해금 채무가 발생하는 것을 피할 수 있었고, 이 사건 잔여지에 관해서도 수용재결절차를 거치지 아니한 채 손실보상을 받는 이익을 얻게 되었으며, 이 사건 사업시행자로서도 이 사건 토지를 이 사건 수용재결의 보상금액보다 일부 감액된 금액으로 취득하는 등, 상호 포괄적으로 이익을 절충하여 합의한 결과로 보이는 점 등을 종합해 보면, 원고와 이 사건 사업시행자가 이 사건 수용재결과는 별도로 '이 사건 토지의 소유권을 이전한다는 점과 그 대가인 보상금의 액수'를 합의하는 계약을 새로 체결하였다고 볼 여지가 충분하고, 만약 이러한 별도의 협의취득 절차에 따라 이 사건 토지에 관하여 참가인 앞으로 소유권이전등기가 마쳐진 것이라면 설령 원고가 이 사건 수용재결의 무효확인 판결을 받더라도 원고로서는 이 사건 토지의 소유권을 회복시키는 것이 불가능하고, 나아가 그 무효확인으로써 회복할 수 있는 다른 권리나 이익이 남아 있다고도 볼 수 없다.

라. 그럼에도 원심은, 이 사건 소가 부적법하다는 취지의 참가인 주장을 그 판시와 같은 사정만을 들어 배척하고, 나아가 본안에 관하여 판단한 제1심판결을 인용하였으니, 이러한 원심판결에는 수용재결 후 별도의 협의취득에 따라 토지 등의 소유권이 이전된 경우 수용재결의 무효확인을 구할 소의 이익에 관한 법리를 오해한 나머지 필요한 심리를 다하지 아니하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

2. 그러므로 나머지 상고이유에 관한 판단을 생략한 채 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장	대법관	조희대
-----	-----	-----

주 심	대법관	김창석
-----	-----	-----

	대법관	박상옥
--	-----	-----