

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2017두68370 잔여지가치하락 손실보상금 청구

원고, 피상고인 겸 상고인

원고 1 외 4인

소송대리인 법무법인 통일
담당변호사 임종열

피고, 상고인 겸 피상고인

한국도로공사

소송대리인 변호사 김태주

원심판결 서울고등법원 2017. 10. 19. 선고 2017누51947 판결

판결선고 2018. 3. 13.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 각자 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 피고 상고이유에 관한 판단

원심은, 피고가 2008. 3. 28. 국토해양부 고시 제2008-14호에 의하여 국토해양부 장관으로부터 '평택~시흥 고속도로 민간투자사업'의 시행과 관련하여 위탁받은 '용지보상 관련업무'에는 편입토지 자체에 관한 보상업무뿐만 아니라 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다) 제73조에 따른 잔여지(殘餘地) 가격감소 등 손실보상에 관한 업무가 포함된다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법령과 법리에 비추어 살펴보면, 원심의 사실인정과 판단에는 상고이유 주장과 같이 공익사업의 손실보상의무에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

2. 원고들 상고이유에 관한 판단

가. (1) 토지보상법은 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 사업시행자가 그 손실이나 공사의 비용을 보상하여야 한다고 정하고 있다(제73조 제1항 본문). 그러나 그 보상금에 대한 지연손해금이 언제부터 발생하는지에 관해서는 명시적인 규정이 없다.

지연손해금이란 이행지체에 따른 손해배상책임이므로(민법 제392조), 지연손해금이 발생하려면 채무가 성립하고 그 이행기가 도래하여야 한다(민법 제387조). 따라서 토지보상법에 따른 잔여지 손실보상금의 지연손해금이 언제부터 발생하는지를 판단하려면 두 가지 요건의 충족 여부를 나누어 살펴보아야 한다.

(2) 먼저, 잔여지 손실보상금 지급의무의 발생시기에 관하여 본다.

사업시행자가 동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부를 취득하거나 사용한다고 해서 잔여지에 항상 손실이 발생하는 것은 아니다. 경우에 따라서는 일단의 토지

일부가 수용되어 개발됨으로써 그에 인접한 잔여지의 가치가 상승하는 상황이 있을 수 있다.

잔여지에 손실이 발생하는 경우에도 토지보상법 제73조에 따라 보상해야 할 잔여지의 손실에는 ① 토지 일부의 취득 또는 사용으로 그 획지조건(劃地條件)이나 접근조건 등의 가격형성요인이 변동함에 따라 발생하는 손실, ② 그 취득 또는 사용 목적 사업의 시행으로 설치되는 시설의 형태·구조·사용 등에 기인하여 발생하는 손실과 ③ 수용재결 당시의 현실적 이용상황의 변경 외 장래의 이용가능성이나 거래의 용이성 등에 따른 사용가치와 교환가치의 하락이 포함된다(대법원 2011. 2. 24. 선고 2010두23149 판결 등 참조). 따라서 손실보상대상이 되는 잔여지의 손실은 그 발생원인이 매우 다양하다.

잔여지에 대한 손실의 발생시점도 일정하지 않다. 획지조건이나 접근조건에 대한 불리한 영향과 같이 사업시행자가 일단의 토지 중 일부만 편입하여 취득함으로써 일부 편입토지와 잔여지의 소유권이 분리되어 귀속됨(이하 '편입토지의 권리변동'이라 한다)과 동시에 잔여지에 손실이 발생하는 경우도 있지만, 공익사업에 따른 공공시설의 설치공사 또는 설치된 공공시설의 가동·운영으로 잔여지에 손실이 발생하는 경우도 있다. 따라서 다양한 원인으로 구체적인 손실이 현실적으로 발생하였을 때에 비로소 그에 대응하는 손실보상금 지급의무가 발생한다고 보아야 한다.

이처럼 잔여지 손실보상의무가 특정 시점에 항상 발생하는 것이 아니라, 개별·구체적 상황에 따라 그 발생 여부, 시점과 내용이 달라질 수 있고, 그 발생 여부, 시점과 내용을 판단하려면 개별·구체적 상황에 대한 사실확인과 평가가 필요하다.

(3) 다음으로, 잔여지 손실보상금 지급의무의 이행기에 관하여 본다.

위와 같이 잔여지의 손실은 그 발생원인과 발생시점이 다양하므로, 잔여지 소유자가 잔여지에 발생한 손실의 내용을 구체적으로 특정하여 주장하지 않으면 사업시행자로서는 잔여지 손실보상금 지급의무의 존부와 범위를 구체적으로 알기 어려운 특성이 있다. 토지보상법이 잔여지 손실보상금 지급의무에 관하여 그 이행기를 구체적으로 정하지 않으면서 단지 해당 공익사업의 공사 완료 후 1년이 지난 후에는 청구할 수 없다고 규정한 것(제73조 제2항)은 잔여지 손실의 이러한 특성을 고려한 결과라고 볼 수 있다.

편입토지에 대한 손실보상금의 경우 그 보상금 증감 소송절차에서 정한 정당한 보상금액과 재결절차에서 정한 보상액의 차액에 대하여 수용개시일 다음날부터 지연손해금을 지급하도록 함으로써 피수용자를 두텁게 보호하고 있다(대법원 1991. 12. 24. 선고 91누208 판결 등 참조). 그러나 아래와 같은 이유에서 잔여지에 대한 손실보상금의 경우에는 이와 달리 보아야 한다.

① 편입토지에 대한 손실보상금 증감 소송절차에서 정한 정당한 보상금액은 사업시행자가 취득하는 권리에 대한 반대급부에 해당한다. 따라서 위 보상금액 중 수용개시일까지 지급되지 않은 반대급부, 즉 위 소송절차에서 정한 정당한 보상금액과 재결절차에서 정한 보상액의 차액에 대하여 수용개시일 다음날부터 지연손해금을 지급하도록 하는 것이 공평의 관념과 헌법상 정당한 보상 원칙에 부합한다. 반면, 잔여지의 손실은 그것이 비록 일단의 토지 중 일부의 편입·취득으로 야기되는 것이어서 사업시행자가 보상하여야 할 대상이긴 하지만, 사업시행자가 취득하는 권리에 대한 반대급부는 아니다.

② 토지보상법은 편입토지 보상금의 경우 사업인정 후 보상에 관하여 협의가 성립하지 않으면 사업시행자만이 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있고(제28조 제1

항), 재결에서 정한 보상금을 사업시행자가 수용개시일까지 지급하거나 공탁하여야 하고 만일 이를 이행하지 않았을 때에는 해당 재결이 실효된다고 규정하고 있을 뿐이다(제40조, 제42조). 법률에서 피수용자가 재결 전에 사업시행자에게 편입토지 보상금의 지급을 '청구'할 것을 상정하고 있지 않다. 반면, 잔여지 손실보상금의 경우 잔여지 소유자가 사업시행자에게 보상금의 지급을 '청구'하여야 하고(제73조 제2항), 사업시행자와 잔여지 소유자 사이에 보상에 관한 협의가 성립하지 않으면 잔여지 소유자도 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다(제73조 제4항, 제9조 제7항). 따라서 잔여지 소유자가 재결 전에 사업시행자에게 보상금의 지급을 '청구'함으로써 보상금 지급에 관한 절차가 개시된다.

③ 사업시행자가 일단의 토지 중 일부만을 분할하여 취득하게 되리라는 사정은 사업 인정 단계에서 결정된다(관할 행정청이 사업인정을 할 때 사업시행자가 수용하거나 사용할 토지의 세목을 관보에 고시함으로써 공표된다. 제22조 제1항 참조). 잔여지 소유자가 그러한 사정을 알게 되면 사업시행자에게 조기에 적극적으로 잔여지 손실보상을 청구하고, 협의가 성립하지 않으면 관할 토지수용위원회에 잔여지 손실보상에 관한 재결을 신청하는 방식으로 권리행사를 할 수 있는 기회가 보장되어 있다. 따라서 잔여지 소유자의 이행청구가 없는 상태에서 사업시행자에게 잔여지 손실보상금 지급의무의 자체책임이 발생한다고 보아 잔여지 소유자를 두텁게 보호하여야 할 법정책적 필요가 크지 않다.

(4) 결국 토지보상법이 잔여지 손실보상금 지급의무의 이행기를 정하지 않았고, 그 이행기를 편입토지의 권리변동일이라고 해석하여야 할 체계적, 목적론적 근거를 찾기 도 어려우므로, 잔여지 손실보상금 지급의무는 이행기의 정함이 없는 채무로 봄이 타

당하다. 따라서 잔여지 손실보상금 지급의무의 경우 잔여지의 손실이 현실적으로 발생한 이후로서 잔여지 소유자가 사업시행자에게 이행청구를 한 다음날부터 그 자연손해금 지급의무가 발생한다고 보아야 할 것이다(민법 제387조 제2항 참조).

나. 이 사건에서 원고들은 잔여지 손실보상금 청구금액에 대하여 각 편입토지의 권리변동일 다음날부터 민법에서 정한 연 5%의 비율로 계산한 지연손해금의 지급을 청구하였다. 원심은 토지보상법이 잔여지 손실보상금 지급의무의 이행기를 정하지 않았으므로, 민법 제387조 제2항에 따라 원고들이 피고에게 잔여지 손실보상 이행청구를 한 다음날부터 지연손해금이 발생한다고 판단하여, 원고별 청구인용금액에 대하여 각 편입토지의 권리변동일 다음날부터 원고들의 보상금청구일인 2014. 3. 3.까지의 지연손해금 청구를 기각하였다.

이러한 원심판단은 위에서 본 법령과 법리에 기초한 것으로서 정당하다. 원심의 판단에 토지보상법 제73조에 따른 잔여지 손실보상금의 자연손해금에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

3. 결론

원고들과 피고의 상고는 이유 없어 이를 모두 기각하고, 상고비용은 각자 부담하도록 하여, 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김창석

대법관

주 심 대법관 김재형

대법관 민유숙