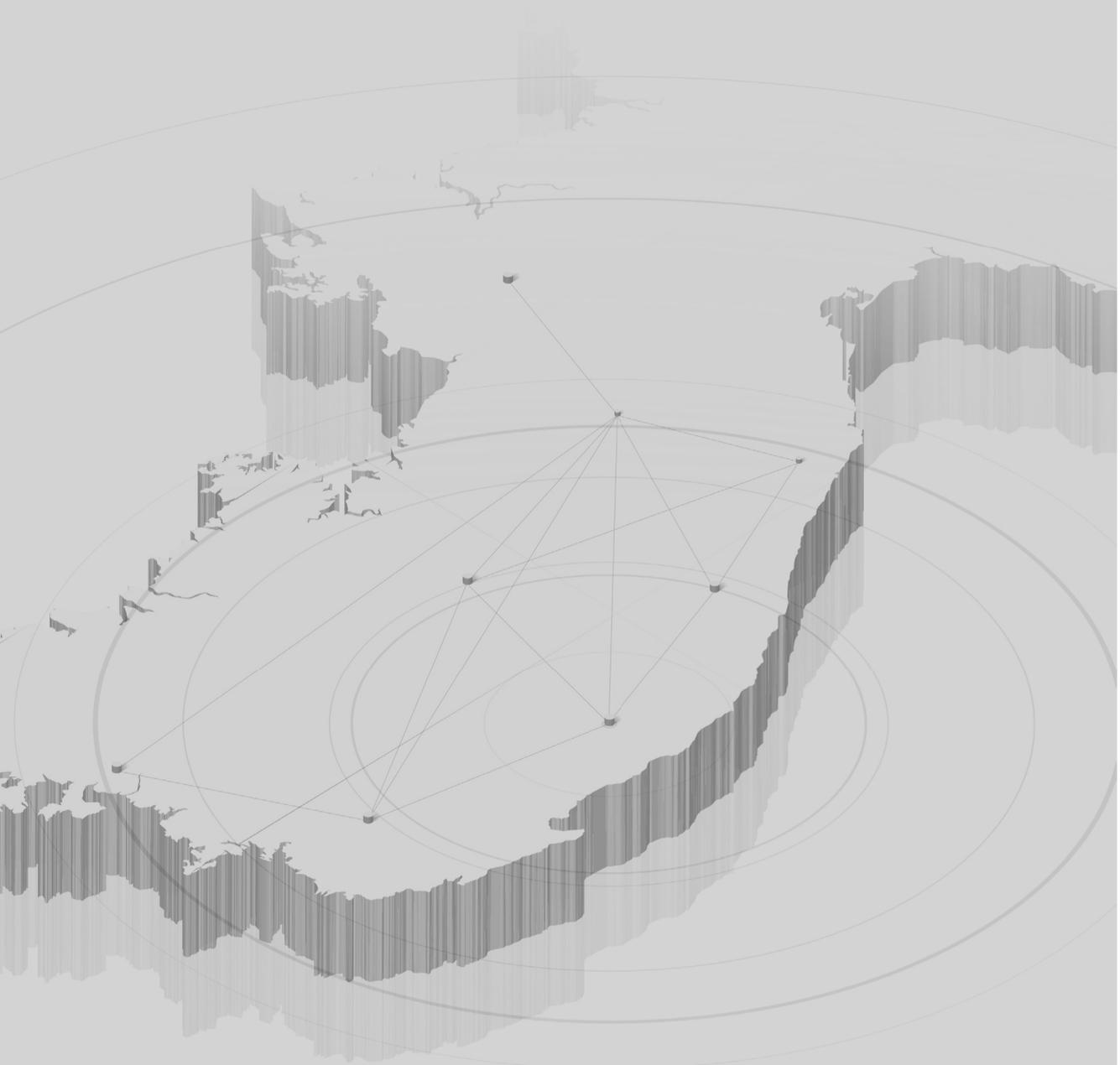


제3장

수용취득



1. 토지 등의 수용 또는 사용

1) 주요내용

- 공익사업은 공공필요를 위하여 꼭 필요한 사업이므로 사업시행자와 토지소유자 등 사이에 협의가 성립되지 않을 경우에는 사업시행자가 법률의 힘에 의하여 토지 등을 강제적으로 취득하거나 사용할 수 있음
- 공익사업에 수용되거나 사용되고 있는 토지 등은 특별히 필요한 경우가 아니면 다른 공익사업을 위하여 수용하거나 사용할 수 없음
 - 이러한 토지 등이 있는 경우 사업인정신청서에 그 토지 등에 관한 조서·도면 및 해당 토지 등의 관리자의 의견서 등을 첨부하여야 함

2) 유의사항

- 공익사업에 이용되고 있는 토지 등 외에도 외교특권이 인정되는 자의 재산, 공물 등도 수용 또는 사용이 제한되며, 토지세목에 포함되지 아니한 토지 및 사업시행자 소유의 토지 등은 그 성격상 수용 또는 사용이 허용되지 않음
 - 다만, 공익사업에 이용되고 있는 토지 등을 수용 또는 사용의 대상에서 제외하는 이유는 이미 공익사업에 사용되고 있는 토지 등을 다시 다른 공익사업에 제공하게 되면 기존의 공익사업의 목적을 달성할 수 없게 되어 수용의 목적에 반하기 때문이므로, 새로운 공익사업이 기존의 공익사업보다 공익에 이바지하는 바가 클 경우에는 이미 공익사업에 제공되어 있는 토지 등도 예외적으로 수용의 목적물이 될 수 있음

[헌법재판소 2000. 10. 25. 2000헌바32]

결정요지

토지수용법 제5조는 이른바 공익 또는 수용권의 충돌 문제를 해결하기 위한 것으로서, 수용적격사업이 경합하여 충돌하는 공익의 조정을 목적으로 한 규정이다. 즉, 현재 공익사업에 이용되고 있는 토지는 가능하면 그 용도를 유지하도록 하기 위하여 수용의 목적물이 될 수 없도록 하는 것이 그 공익사업의 목적을 달성하기 위하여 합리적이라는 이유로, 보다 더 중요한 공익사업을 위하여 특별한 필요가 있는 경우에 한하여 예외적으로 수용의 목적물이 될 수 있다고 규정한 것이고, 토지 등을 수용할 수 있는 요건 또는 그 한계를 정한 것이 아니다.

- 수용의 근거는 「헌법」 제23조제3항, 「토지보상법」 제4장, 기타 수용을 규정하고 있는 110개 개별 법률의 수용 관련 조항임

3) 관련 규정

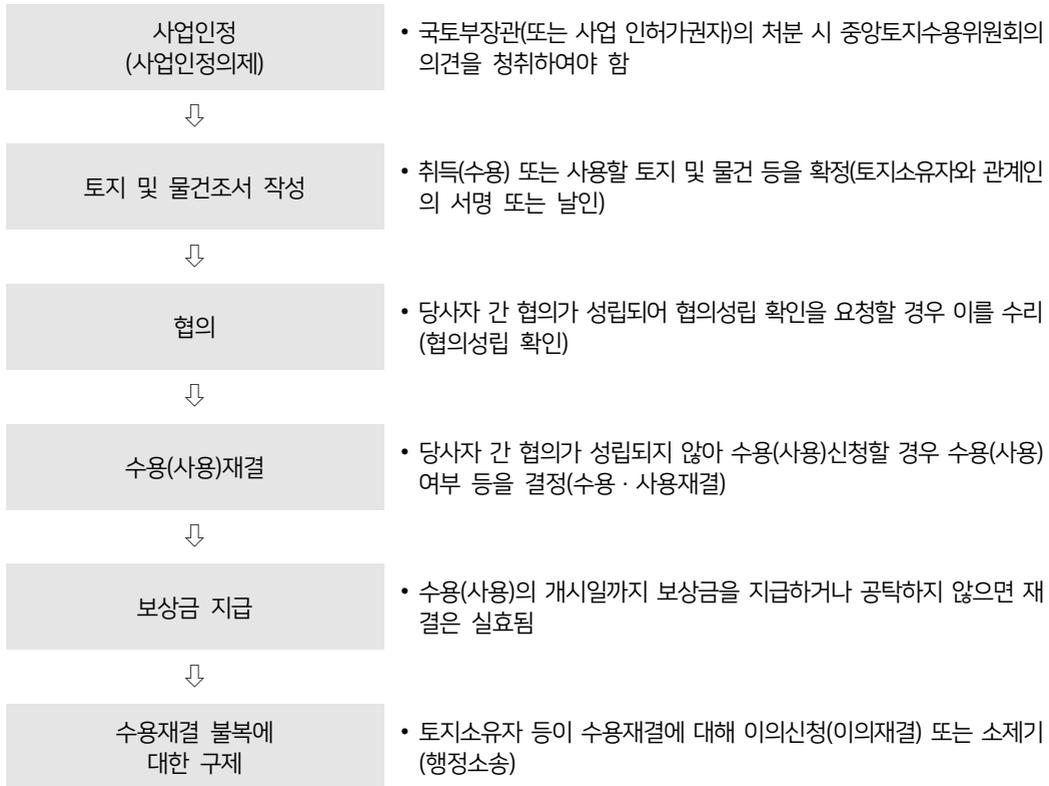
■ 「토지보상법」

제19조(토지등의 수용 또는 사용) ① 사업시행자는 공익사업의 수행을 위하여 필요하면 이 법에서 정하는 바에 따라 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다.

② 공익사업에 수용되거나 사용되고 있는 토지등은 특별히 필요한 경우가 아니면 다른 공익사업을 위하여 수용하거나 사용할 수 없다.

2. 수용 또는 사용의 절차

〈토지 수용 흐름도〉



1) 사업인정

(1) 주요내용

- 사업인정은 사업시행자에게 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 특정한 재산권을 강제적으로 취득할 수 있는 권한을 부여하는 행정행위임

① 「토지보상법」상의 사업인정

- 사업인정은 공익사업의 시행을 위하여 필요한 토지 등을 수용 또는 사용할 사업으로 결정하는 것을 말하며, 사업시행자는 토지 등을 수용하거나 사용하려면 국토교통부장관으로부터 사업인정을 받아야 함(토지보상법

제20조제1항)

- 사업인정을 받으려는 자는 사업인정신청서에 i) 사업시행자의 성명 또는 명칭 및 주소, ii) 사업의 종류 및 명칭, iii) 사업예정지, iv) 사업인정을 신청하는 사유 등의 사항을 적어 시·도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 함(토지보상법 시행령 제10조제1항)
 - 다만, 사업시행자가 국가인 경우에는 해당 사업을 시행할 관계 중앙행정기관의 장이 직접 사업인정신청서를 국토교통부장관에게 제출할 수 있음
- 국토교통부장관은 사업인정을 하려면 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 협의하여야 하며, 미리 중앙토지수용위원회 및 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 함(토지보상법 제21조제1항)
- 국토교통부장관은 사업인정을 하였을 때에는 지체 없이 그 뜻을 사업시행자, 토지소유자 등, 관계 시·도지사에게 통지하고 사업시행자의 성명이나 명칭, 사업의 종류, 사업지역 및 수용하거나 사용할 토지의 세목을 관보에 고시하여야 함(토지보상법 제22조제1항)
- 사업인정은 고시한 날부터 그 효력이 발생하며, i) 사업인정 고시일 부터 1년 이내에 재결신청을 하지 아니한 경우는 사업인정고시가 된 날부터 1년이 되는 날의 다음 날에, ii) 사업의 전부 또는 일부의 폐지·변경을 시·도지사가 관보에 고시한 경우는 고시가 된 날부터 사업인정은 그 효력을 상실함(토지보상법 제22조제3항 및 제23조제1항)
- 사업인정의 고시가 있으면 i) 사업시행자에게 수용권이 부여되고, ii) 수용대상토지가 확정되며, iii) 관계인이 한정되고, iv) 토지 등의 보전의무가 부과되며, v) 사업시행자 또는 보상평가를 의뢰받은 감정평가업자는 토지 및 물건에 관한 조사권이 생긴
- 토지 등의 보전의무에 따라 사업인정고시일 이후에는 토지의 형질변경

이 제한되며, 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 하려는 자는 시장 등의 허가를 받아야 하며 허가 없이 건축·설치 등을 한 자는 원상으로 회복하여야 하고 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없음(토지보상법 제25조)

② 개별 법률에서의 사업인정 의제

- 「토지보상법」 [별표]에 규정된 법률에 따라 사업인정이 있는 것으로 의제되는 공익사업의 허가·인가·승인권자 등은 사업인정이 의제되는 지구지정·사업계획승인 등을 하려는 경우 중앙토지수용위원회 및 사업인정에 이해관계가 있는 자의 의견을 들어야 함
- 이 경우 중앙토지수용위원회는 의견제출을 요청받은 날부터 30일 이내에 의견을 제출하여야 하며, 같은 기간 이내에 의견을 제출하지 않는 경우에는 의견이 없는 것으로 봄
- 개별 법률에서의 사업인정 의제에는 재결신청기간 및 관할 토지수용위원회를 별도로 규정하거나 보상기준 등을 달리 규정하고 있는 경우가 있음

(2) 유의사항

① 사업인정의 요건 등

- 「토지보상법」 또는 개별 법률에서 수용 또는 사용할 수 있는 공익사업으로 열거되어 있더라도, 이는 공공필요의 유무를 판단하는 1차적인 기준을 제시한 것에 불과하므로, 사업인정의 단계에서 사업인정권자가 개별적·구체적으로 공공필요에 대한 검토를 하여 사업인정 여부를 결정하여야 함
- 즉, 사업인정을 위해서는 i) 해당 사업이 「토지보상법」 제4조에 따른 공익사업에 해당되어야 하고, ii) 해당 사업으로 인하여 취득되는 공익과 상실되는 사익 및 공익을 정당하게 비교·형량하였을 때 그 사업이 수용·사용할 만한 충분한 공익성과 필요성이 있어야 함

- 공공필요는 ‘공익성’과 ‘필요성’이라는 2가지 측면에서 판단하여야 하며, ‘공익성’은 수용 또는 사용을 허용하고 있는 개별법의 입법목적·사업내용 및 사업이 입법목적에 이바지 하는 정도 등을 고려하여 판단하고, ‘필요성’은 수용 또는 사용을 통하여 달성하려는 공익과 침해당하는 사익을 비교·형량하여 사인의 재산권침해를 정당화할 정도의 공익 우월성이 있는지 등을 고려하여 판단함

판례 ▶ 헌법 제23조제3항의 ‘공공필요’는 공익성과 필요성으로 구성된다.

[헌재 2014. 10. 30. 2011헌바129·172(병합)]

결정요지

헌법 제23조 제3항에서 규정하고 있는 ‘공공필요’는 “국민의 재산권을 그 의사에 반하여 강제적으로라도 취득해야 할 공익적 필요성”으로서, ‘공공필요’의 개념은 ‘공익성’과 ‘필요성’이라는 요소로 구성되어 있는 바, ‘공익성’의 정도를 판단함에 있어서는 공용수용을 허용하고 있는 개별법의 입법목적, 사업내용, 사업이 입법목적에 이바지 하는 정도는 물론, 특히 그 사업이 대중을 상대로 하는 영업인 경우에는 그 사업 시설에 대한 대중의 이용·접근가능성도 아울러 고려하여야 한다. 그리고 ‘필요성’이 인정되기 위해서는 공용수용을 통하여 달성하려는 공익과 그로 인하여 재산권을 침해당하는 사인의 이익 사이의 형량에서 사인의 재산권침해를 정당화할 정도의 공익의 우월성이 인정되어야 하며, 사업시행자가 사인인 경우에는 그 사업 시행으로 획득할 수 있는 공익이 현저히 해태되지 않도록 보장하는 제도적 규율도 갖추어져 있어야 한다.

- 특히 공익사업이 대중을 상대로 하는 사업인 경우의 ‘공익성’ 판단은 그 사업 시설에 대한 대중의 이용·접근가능성 등을 고려하여야 하며, ‘필요성’ 판단에서는 그 사업 시행으로 획득할 수 있는 공익이 현저히 해태되지 않도록 보장하는 제도적 규율 등을 고려하여야 함
- 해당 사업이 이러한 공익성과 필요성이 있는지 여부는 사업시행자가 입증하여야 함

판례 ▶ 공익성의 입증책임은 사업시행자에게 있다.

[대법원 2005. 11. 10. 선고 2003두7507]

판결요지

공용수용은 공익사업을 위하여 특정의 재산권을 법률에 의하여 강제적으로 취득하는 것을 내용으로 하므로 그 공익사업을 위한 필요가 있어야 하고, 그 필요가 있는지에 대하여는 수용에 따른 상대방의 재산권침해를 정당화할 만한 공익의 존재가 쌍방의 이익의 비교형량의 결과로 입증되어야 하며, 그 입증책임은 사업시행자에게 있다.

- 「토지보상법」에서는 사업인정에 있어서 사업시행자의 요건에 대해 별도로 규정하고 있지 않으나, 사업시행자가 해당 공익사업을 수행할 의사와 능력이 있는지 여부도 사업인정의 요건에 해당함

판례 ▶ 사업시행자가 해당 공익사업을 수행할 의사와 능력이 있는지 여부도 사업인정의 한 요건이다.

[대법원 2011. 01. 27. 선고 2009두1051]

판결요지

1. 사업인정이란 공익사업을 토지 등을 수용 또는 사용할 사업으로 결정하는 것으로서 공익사업의 시행자에게 그 후 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 일정한 내용의 수용권을 설정하여 주는 형성행위이므로, 해당 사업이 외형상 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업에 해당한다고 하더라도 사업인정기관으로서 그 사업이 공용수용을 할 만한 공익성이 있는지의 여부와 공익성이 있는 경우에도 그 사업의 내용과 방법에 관하여 사업인정에 관련된 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론, 공익 상호간 및 사익 상호간에도 정당하게 비교·교량하여야 하고, 그 비교·교량은 비례의 원칙에 적합하도록 하여야 한다. 그뿐만 아니라 해당 공익사업을 수행하여 공익을 실현할 의사나 능력이 없는 자에게 타인의 재산권을 공권력적·강제적으로 박탈할 수 있는 수용권을 설정하여 줄 수는 없으므로, 사업시행자에게 해당 공익사업을 수행할 의사와 능력이 있어야 한다는 것도 사업인정의 한 요건이라고 보아야 한다.
2. 공용수용은 헌법상의 재산권 보장의 요청상 불가피한 최소한에 그쳐야 한다는 헌법 제23조의 근본취지에 비추어 볼 때, 사업시행자가 사업인정을 받은 후 그 사업이 공용수용을 할 만한 공익성을 상실하거나 사업인정에 관련된 자들의 이익이 현저히 비례의 원칙에 어긋나게 된 경우 또는 사업시행자가 해당 공익사업을 수행할 의사나 능력을 상실하였음에도 여전히 그 사업인정에 기하여 수용권을 행사하는 것은 수용권의 공익 목적에 반하는 수용권의 남용에 해당하여 허용되지 않는다.

- 「토지보상법」에서는 이미 시행된 공익사업의 유지를 사업인정 대상에서 제외하고 있지 않으며, 이미 시행된 공익사업의 유지를 위한 사업인정의 허용 여부는 공익사업의 시행으로 인한 공익과 재산권 보장에 의한 사익의 형량 등을 고려하여 판단할 수 있으므로, 이미 실행된 공익사업의 유지를 위한 사업인정도 가능함

판례 ▶ 이미 실행된 공익사업의 유지를 위한 사업인정도 가능하다.

[대법원 2005. 4. 29. 선고 2004두14670]

판결요지

공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률 제20조는 공익사업의 수행을 위하여 필요한 때, 즉 공공의 필요가 있을 때 사업인정처분을 할 수 있다고 되어 있을 뿐 장래에 시행할 공익사업만을 대상으로 한정한다거나 이미 시행된 공익사업의 유지를 그 대상에서 제외하고 있지 않은 점, 당해 공익사업이 적법한 절차를 거치지 아니한 채 시행되었다 하여 그 시행된 공익사업의 결과를 원상회복한 후 다시 사업인정처

분을 거쳐 같은 공익사업을 시행하도록 하는 것은 해당 토지 소유자에게 비슷한 영향을 미치면서도 사회적으로 불필요한 비용이 소요되고, 그 과정에서 당해 사업에 의하여 제공되었던 공익적 기능이 저해되는 사태를 초래하게 되어 사회·경제적인 측면에서 반드시 합리적이라고 할 수 없으며, 이미 시행된 공익사업의 유지를 위한 사업인정처분의 허용 여부는 사업인정처분의 요건인 공공의 필요, 즉 공익사업의 시행으로 인한 공익과 재산권 보장에 의한 사익 사이의 이익형량을 통한 재량권의 한계문제로서 통제될 수 있는 점 등에 비추어 보면, 사업인정처분이 이미 실행된 공익사업의 유지를 위한 것이라는 이유만으로 당연히 위법하다고 할 수 없다.

※ 이미 실행된 공익사업의 유지를 위한 사업인정의 대표적인 예로 기설 선하지에 대한 「전원개발촉진법」 제5조에 따른 전원개발사업 실시계획의 승인 등을 들 수 있음

- 아래의 법령해석은 위 대법원 판례(2004두14670)와는 상치되는 것으로 미지급용지를 취득하기 위한 사업인정은 공익사업의 유지·관리라는 공익적인 필요보다는 개인의 사유재산권 침해가 더 크다고 보았으나 실제로 보상으로 매수되지 않는다면 토지소유자는 민사소송에 의해 부당이득반환을 청구할 수밖에 없으므로 오히려 개인의 사유재산권 보호에 미흡할 수 있다는 점이 고려되지 않은 법령해석으로 보임

법령해석 ▶ 종전의 공익사업의 부지 중 미보상토지의 소유권 취득만을 목적으로 하는 사업인정은 불가능하다.

[2011. 04. 07. 법제처-11-0073]

질의요지

공익사업이 완료된 이후 종전의 공익사업을 위하여 사용되고 있는 부지에 매입되지 아니한 토지가 존재하나 해당 토지에 대한 매수협약이 이루어지지 않음을 이유로, 사업시행자가 실제로 공익사업을 수행하지 아니하면서 그 토지의 소유권만을 취득하기 위하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조에 따른 사업인정을 신청한 경우, 국토해양부장관이 그 신청에 대한 사업인정을 하지 않을 수 있는지?

회답

공익사업이 완료된 이후 종전의 공익사업을 위하여 사용되고 있는 부지에 매입되지 아니한 토지가 존재하나 해당 토지에 대한 매수협약이 이루어지지 않음을 이유로 사업시행자가 실제로 공익사업을 수행하지 아니하면서 그 토지의 소유권만을 취득하기 위하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제20조에 따른 사업인정을 신청한 경우, 국토해양부장관은 그 신청에 대한 사업인정을 하지 않을 수 있습니다.

이유

공익사업의 수행으로 인한 공익과 재산권 보장에 의한 사익 사이의 이익형량의 결과, 사업을 수행하여야 할 공익적인 필요가 개인의 재산권에 대한 침해보다 더 크다고 사업인정권자가 판단한 경우에 할 수 있다고 할 것(대법원 2005. 4. 29. 선고 2004두14670 판결례 참조)인데, 이 사안의 경우와 같이 협의매수

가 어렵다는 사유로, 완료된 공익사업에 이미 사용되고 있는 토지의 소유권만을 취득하기 위한 사업인정의 신청은 공익사업의 “수행”을 위한 것으로 보기 어려울 뿐만 아니라, 공익사업의 유지·관리라는 공익적인 필요보다는 개인의 사유재산권 침해가 더 크다고 볼 수 있으므로 사업인정처분의 요건을 충족한다고 보기도 어렵습니다.

이 사안과 같이 공익사업이 완료된 이후 종전의 공익사업을 위하여 사용되고 있는 부지의 매입되지 아니한 토지에 대한 매수협약이 이루어지지 않음을 이유로 그 토지의 소유권만을 취득하기 위한 목적으로 공익사업의 실제 수행없이 공용수용절차 개시를 위한 사업인정을 받을 수 있다고 한다면, 종전의 공익사업을 위한 사업시행자의 수용재결 신청기간을 공익사업이 완료된 이후까지 연장시키는 결과를 초래하므로, 사업시행자가 수용재결을 신청할 수 있는 기간을 제한한 공익사업법 제28조의 취지에 어긋날 수 있다고 할 것입니다.

② 사업인정의 고시 등

- 사업인정 절차 중의 일부를 누락하였다면 이는 사업인정의 취소 사유에 해당하나 무효 사유에는 해당되지 않음
- 따라서 이러한 위법을 이유로 재결처분의 취소를 구하거나 무효확인을 구할 수는 없음

판례 ▶ 사업인정 절차의 일부를 누락한 것은 사업인정의 취소사유에 해당하나 사업인정 자체를 무효로 할 중대하고 명백한 하자는 아니다.

[대법원 2000. 10. 13. 선고 2000두5142]

판결요지

구 토지수용법(1990. 4. 7. 법률 제4231호로 개정되기 전의 것) 제16조 제1항에서는 건설부장관이 사업인정을 하는 때에는 지체 없이 그 뜻을 기업자·토지소유자·관계인 및 관계도지사에게 통보하고 기업자의 성명 또는 명칭, 사업의 종류, 기업지 및 수용 또는 사용할 토지의 세목을 관보에 공시하여야 한다고 규정하고 있는바, 가령 건설부장관이 위와 같은 절차를 누락한 경우 이는 절차상의 위법으로서 수용재결 단계 전의 사업인정 단계에서 다룰 수 있는 취소사유에 해당하기는 하나, 더 나아가 그 사업인정 자체를 무효로 할 중대하고 명백한 하자라고 보기는 어렵고, 따라서 이러한 위법을 들어 수용재결처분의 취소를 구하거나 무효확인을 구할 수는 없다.

판례 ▶ 사업인정 시 토지세목 고시가 누락되었다면 사업인정의 취소사유에 해당한다.

[대법원 2009. 11. 26. 선고 2009두11607]

판결요지

도시계획사업허가의 공고시에 토지세목의 고시를 누락하거나 사업인정을 함에 있어 수용 또는 사용할 토지의 세목을 공시하는 절차를 누락한 경우, 이는 절차상의 위법으로서 수용재결 단계 전의 사업인정 단계에서 다룰 수 있는 취소사유에 해당하기는 하나 더 나아가 그 사업인정 자체를 무효로 할 중대하고 명백한 하자라고 보기는 어렵고, 따라서 이러한 위법을 들어 수용재결처분의 취소를 구하거나 무효확인을 구할 수는 없다.

- 사업인정의 고시에는 토지의 세목만을 고시하면 되고 지장물에 대한 고시는 필요하지 않으며, 사업인정 고시 후 토지소유자 등이 변경된 경우에도 변경고시를 할 필요는 없음

유권해석 ▶ 사업인정의 고시에서 지장물에 대한 고시는 필요하지 않다.

[2004.05.03. 토지관리과-2051]

질의요지

수용 또는 사용할 토지의 세목조서를 관보에 고시한 후 토지위에 있는 지장물인 건축물에 대한 고시가 되지 아니한 경우 지장물에 대하여 별도로 고시를 하여야 하는지 여부

회신내용

토지보상법 시행령 제10조제2항제7호의 규정에서 ‘수용 또는 사용할 토지의 세목(토지외의 물건 또는 권리를 수용 또는 사용할 경우에는 당해 물건 또는 권리가 소재하는 있는 토지의 세목을 말한다)을 기재한 서류’를 제출하도록 규정하고 있는 바, 그 지상의 물건 등이 수용 또는 사용할 물건이 아닌 지장물인 경우에는 토지세목조서와 별도로 고시할 필요가 없을 것으로 봅니다.

유권해석 ▶ 사업인정 고시 후 토지소유자가 변경된 경우에도 변경고시를 할 필요는 없다.

[2004. 03. 26. 토지관리과-1391]

질의요지

사업인정 고시 후 공람 중 매각 등으로 토지소유자의 소유권이 타인에게 변경되었을 경우, 토지수용 재결을 위한 변경고시를 하여야 하는지 여부

회신내용

공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법을 제40조제3항의 규정에 의하면 사업인정의 고시가 있은 후 권리의 변동이 있는 때에는 그 권리를 승계한 자가 같은 조제1항의 규정에 의한 보상금 또는 제2항의 규정에 의한 공탁금을 수령할 수 있으므로, 토지소유자가 변경되었다 하더라도 변경고시를 할 필요는 없다고 봅니다.

③ 사업인정의 실효 등

- 사업인정(사업인정 의제 포함)에서 정한 사업시행기간이 경과된 후에 변경인가고시가 있는 경우에 종전의 사업인정은 실효되나, 변경인가가 새로운 인가로서의 요건을 갖춘 경우에는 변경인가를 새로운 사업인정으로 봄
- 이 경우 공익사업의 동일성은 새로운 사업인정에서도 계속 유지되는 것으로 봄

- 다만, 「토지보상법」에서는 사업인정의 변경에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않음

판례 ▶ 사업시행기간이 경과된 후의 실시계획변경인가의 효력

[대법원 2005.7.28. 선고 2003두9312]

판결요지

도시계획사업의 시행자는 늦어도 고시된 도시계획사업의 실시계획인가에서 정한 사업시행기간 내에 사업상의 계약에 의하여 도시계획사업에 필요한 타인 소유의 토지를 양수하거나 수용재결의 신청을 하여야 하고, 그 사업시행기간 내에 이와 같은 취득절차가 선행되지 아니하면 그 도시계획사업의 실시계획인가는 실효되고, 그 후에 실효된 실시계획인가를 변경인가하여 그 시행기간을 연장하였다고 하여 실효된 실시계획의 인가가 효력을 회복하여 소급적으로 유효하게 될 수는 없지만, 도시계획사업의 실시계획변경인가도 시행자에게 도시계획사업을 실시할 수 있는 권한을 설정하여 주는 처분인 점에서는 당초의 인가와 다를 바 없으므로 도시계획사업의 실시계획인가고시에 정해진 사업시행기간 경과 후에 이루어진 변경인가고시도 그것이 새로운 인가로서의 요건을 갖춘 경우에는 그에 따른 효과가 있다 할 것이다.

④ 사업인정 의제제도

- 사업인정 의제제도는 적법절차원칙 및 「헌법」 제23조제3항에 위반되지 않음

판례 ▶ 사업인정 의제제도는 헌법 제23조제3항에 위반되지 않는다.

[헌법재판소 2007. 11. 29. 선고 2006헌바79]

결정요지

도시계획시설사업 자체에 있어서도 공공필요성 요건은 충족되고, 「국토계획법」상 이해관계인의 의견청취, 관계행정기관과의 협의 등 공공필요에 대한 판단을 할 수 있는 적절한 절차가 규정되어 있으므로 도시계획시설 실시인가를 사업인정으로 의제하는 구 「국토계획법」 제96조 제2항 본문은 적법절차원칙 및 헌법 제23조 제3항에 위반되지 않는다.

⑤ 토지의 보전의무 등

- 사업인정고시로 인한 토지의 보전의무 중 건축물의 건축 등과 관련하여 사업인정고시일 이전에 건축허가 등을 받았다고 하더라도 건축행위(착공)에 착수하지 않은 경우에는 사업인정고시로 종전의 건축허가는 실효된 것으로 보므로 건축을 위해서는 새로운 건축허가를 득하여야 함
- 따라서 사업인정고시일 이후 새로운 건축허가를 득하지 않은 토지에 대해서는 종전의 건축허가 등으로 인한 증가요인이 있다고 볼 수 없음

판례 ▶ 건축허가를 받았으나 건축행위에 착수하지 않은 상태에서 사업인정고시가 된 경우, 건축물을 건축하려는 자는 「토지보상법」 제25조에서 정한 허가를 따로 받아야 한다.

[대법원 2014. 11. 13. 선고 2013두19738,19745]

판결요지

구 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(2011. 8. 4. 법률 제11017호로 개정되기 전의 것. 이하 ‘토지보상법’이라 한다) 제25조 제2항은 “사업인정고시가 있는 후에는 고시된 토지에 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 하고자 하는 자는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 한다. 이 경우 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 미리 사업시행자의 의견을 들어야 한다.”고 규정하고, 같은 조 제3항은 “제2항의 규정에 위반하여 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 한 토지소유자 또는 관계인은 당해 건축물·공작물 또는 물건을 원상으로 회복하여야 하며 이에 관한 손실의 보상을 청구할 수 없다.”고 규정하고 있다. 이러한 규정의 취지에 비추어 보면, 건축법상 건축허가를 받았더라도 허가받은 건축행위에 착수하지 아니하고 있는 사이에 토지보상법상 사업인정고시가 된 경우 고시된 토지에 건축물을 건축하려는 자는 토지보상법 제25조에 정한 허가를 따로 받아야 하고, 그 허가 없이 건축된 건축물에 관하여는 토지보상법상 손실보상을 청구할 수 없다고 할 것이다.

- 사업인정고시로 인한 토지의 보전의무 중 물건의 부가·증치 제한에는 통상적인 범위 이내의 토지 사용을 위한 것은 포함되지 않음

유권해석 ▶ 사업인정고시 이후 통상적인 영업행위를 위하여 물건을 부가·증치 한 경우는 보상대상이다.

[2012. 09. 18. 토지정책과4634]

질의요지

사업인정고시 이후 사무집기, 식당 기자재 등이 지방자치단체의 허가 없이 사무실, 상가 등에 적치된 경우 보상이 가능한지?

회신내용

사업인정고시가 된 이후 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아야 하는 건축물의 건축·대수선, 공작물의 설치 또는 물건의 부가·증치를 허가 받지 않고 한 경우에는 보상대상에 해당하지 않는 것으로 보나, 허가대상이 아닌 통상적인 범위 내의 영업행위 등을 위한 물건의 증치나 부가 등은 보상대상에 해당하는 것으로 보며, 개별적인 사례에 대하여는 사업시행자가 물건의 부가·증치 경위, 영업의 성격이나 규모 등 사실관계 등을 종합적으로 검토하여 판단할 사항으로 봅니다.

- 사업인정 고시일 이후의 감정평가업자의 출입조사권은 감정평가업자가 점유자의 동의 없이 건축물 등에 출입한 경우에 「형법」 제319조(주거침입, 퇴거불응)¹⁾의 적용을 배제하기 위한 조항이므로, 이 조항이 감정평

1) 형법 제319조(주거침입, 퇴거불응) ① 사람의 주거, 관리하는 건조물, 선박이나 항공기 또는 점

가업자가 점유자의 의사에 반하여 물리력을 행사하여 타인의 건축물 등에 강제적으로 출입하여 조사할 수 있다거나 점유자의 동의 없이 임의로 시건장치 등을 해제하고 건축물 등에 출입할 수 있는 권한을 부여한 것으로 볼 수 없음

⑥ 행정쟁송 등

- 사업인정은 행정청이 행하는 구체적 사실에 관한 법 집행임과 동시에 공권력의 행사로서 처분성을 가지므로 「행정심판법」에 의한 행정심판은 물론 「행정소송법」에 의한 행정소송의 대상이 됨
- 사업인정과 수용재결은 연속적으로 행하여지는 행위이나 서로 독립하여 별개의 법률효과를 목적으로 하므로, 사업인정에 불가쟁력이 생겨 그 효력을 다룰 수 없게 된 경우, 사업인정의 하자가 중대하고 명백하여 당연 무효인 경우를 제외하고는 수용재결 단계에서 사업인정의 위법성을 다룰 수 없음

판례 ▶ 재결단계에서 사업인정의 하자를 주장할 수 없다.

[대법원 1992. 3. 13. 선고 91누4324]

판결요지

사업인정처분 자체의 위법은 사업인정단계에서 다투어야 하고 이미 그 쟁송기간이 도과한 수용재결단계에서는 사업인정처분이 당연무효라고 볼 만한 특단의 사정이 없는 한 그 위법을 이유로 재결의 취소를 구할 수는 없다.

(3) 관련 규정

- 「토지보상법」 제19조(토지등의 수용 또는 사용)
- 「토지보상법」 제20조(사업인정)
- 「토지보상법 시행령」 제10조(사업인정의 신청)
- 「토지보상법 시행규칙」 제8조(사업인정신청서의 서식 등)
- 「토지보상법」 제21조(의견청취 등)

유하는 방실에 침입한 자는 3년 이하의 징역 또는 500만원 이하의 벌금에 처한다.

② 전항의 장소에서 퇴거요구를 받고 응하지 아니한 자도 전항의 형과 같다.

- 「토지보상법 시행령」 제11조(의견청취 등)
- 「토지보상법」 제22조(사업인정의 고시)
- 「토지보상법」 제23조(사업인정의 실효)
- 「토지보상법」 제24조(사업의 폐지 및 변경)
- 「토지보상법」 제25조(토지등의 보전)
- 「토지보상법」 제27조(토지 및 물건에 관한 조사권 등)

2) 협의 등

(1) 주요내용

- 사업인정을 받은 사업시행자는 i) 토지조서 및 물건조서의 작성, ii) 보상계획의 공고·통지 및 열람, iii) 보상협의회의 설치, iv) 보상액 산정, v) 협의 등의 절차를 거쳐야 함
 - 이 경우 「토지보상법」 제14조(토지조서 및 물건조서의 작성), 제15조(보상계획의 열람 등), 제16조(협의) 및 제68조(보상액의 산정 등)를 준용함
- 사업인정 이전에 「토지보상법」 제14조부터 제16조까지 및 제68조의 절차를 거쳤으나 협의를 성립되지 아니하여 사업인정을 받은 사업으로서 토지조서 및 물건조서의 내용에 변동이 없을 때에는 제14조부터 제16조까지의 절차를 거치지 않을 수 있음
 - 다만, 사업시행자나 토지소유자 등이 협의를 요구할 때에는 다시 협의하여야 함
 - 이 경우 보상평가를 한 후 1년이 경과된 경우에는 재평가하여 다시 보상액을 산정한 후 협의하여야 함
- 사업인정고시가 있는 후에 토지소유자 등이 토지조서 및 물건조서의 내용에 대하여 열람기간 이내에 이의를 제기하는 경우를 제외하고는 토지조서 및 물건조서의 내용에 대하여 이의를 제기할 수 없으므로 이의가 부기된 사항을 제외하고 진실에 합치되는 것으로 추정됨
 - 다만, 토지조서 및 물건조서의 내용이 진실에 반하는 것을 입증하는 때

에는 그러하지 아니함

- 사업시행자와 토지소유자 등 사이에 협의가 성립되었을 때에는 취득의 절차는 종결되고 사업시행자는 재결 신청기간 이내에 해당 토지소유자 등의 동의를 받아 관할 토지수용위원회에 협의성립의 확인을 신청할 수 있으며, 협의성립의 확인절차는 재결절차를 준용함
- 사업시행자가 협의가 성립된 토지의 소재지·지번·지목 및 면적 등에 대하여 「공증인법」에 따른 공증을 받아 협의 성립의 확인을 신청하였을 때에는 관할 토지수용위원회가 이를 수리함으로써 협의 성립이 확인된 것으로 봄
- 협의 성립의 확인은 「토지보상법」에 따른 재결로 보며, 사업시행자, 토지소유자 등은 그 확인된 협의의 성립이나 내용을 다툴 수 없음

(2) 유의사항

- 토지조서 및 물건조서의 작성 시 토지소유자 및 관계인이 서명·날인을 거부하거나 주소·거소 불명 등의 사유로 서명 또는 날인을 할 수 없는 경우에는 그 사유를 기재하도록 되어 있으므로 재결과정에서는 토지소유자 등의 서명 또는 날인이 없는 경우 그 사유를 확인하여야 하며, 토지조서 및 물건조서에 이의가 부기된 사항에 대해서는 재결과정에서 그 타당성 여부를 심의·결정하고, 조서에 이의가 부기되지 않은 사항을 재결과정에서 주장하는 경우는 토지소유자 등에게 주장하는 사실을 입증하도록 하여야 함

판례 ▶ 토지조서 및 물건조서의 작성상의 하자의 효과 등

[대법원 2005.9.30. 선고 2003두12349, 12356]

판결요지

기업자가 「토지수용법」 제23조 소정의 토지조서 및 물건조서를 작성함에 있어서 토지소유자를 입회시켜서 이에 서명·날인을 하게 하지 아니하였다 하더라도 그러한 사유만으로는 그 토지에 대한 수용재결 및 이의재결까지 무효가 된다고 할 수 없고, 기업자가 토지소유자에게 성의 있고 진실하게 설명하여 이해할

수 있도록 협의요청을 하지 아니하였다거나, 협의경위서를 작성함에 있어서 토지소유자의 서명날인을 받지 아니하였다는 하자 역시 절차상의 위법으로서 수용재결 및 이의재결에 대한 당연 무효의 사유가 된다고 할 수도 없다.

- 「토지보상법」 제26조제2항의 협의 등 절차의 생략 규정은 재산권을 침해하지 않음

판례 ▶ 「토지보상법」 제26조제2항의 협의 등 절차의 생략 규정은 재산권을 침해하지 않는다.

[헌법재판소 2007. 11. 29. 선고 2006헌바79]

결정요지

공익사업법 제26조 제2항은 공익사업을 신속하게 추진하기 위하여 이미 거쳤던 절차를 반복하지 않도록 한 것으로서 토지조서 등에 변동이 있는 경우에는 다시 협의 등의 절차를 거쳐야 하므로 재산권을 침해하지 않는다.

- 「토지보상법」 제26조제2항에서는 사업인정 전에 보상협의회를 설치하고 관련사항을 협의한 경우 사업인정 후 보상협회의 협의를 생략할 수 있다는 규정은 없으나 보상협회의 성격 등을 고려할 때 생략할 수 있다고 봄
- 사업인정 후 협의의 성격에 대해서 학설은 공법상 계약으로 보는 것이 통설이나, 판례는 사법상의 계약으로 봄

판례 ▶ 사업인정 후 협의취득의 법적 성질

[대법원 1996. 02. 13. 선고 95다3510]

판결요지

공공사업의 시행자가 토지수용법에 의하여 그 사업에 필요한 토지를 취득하는 경우 그것이 협의에 의한 취득이고 토지수용법 제25조의2의 규정에 의한 협의 성립의 확인이 없는 이상, 그 취득행위는 어디까지나 사경제 주체로서 행하는 사법상의 취득으로서 승계취득한 것으로 보아야 할 것이고, 재결에 의한 취득과 같이 원시취득한 것으로 볼 수는 없다.

- 사법상 계약은 원칙적으로 강행법규에 위반하지 않는 한 계약자유의 원칙이 적용되나, 공법상 계약은 일방 당사자가 행정주체이고, 공법상 효과발생을 목적으로 하므로 행정주체가 아닌 측에서는 공익에 영향이 없

는 경우를 제외하고는 「민법」상 계약의 해제에 관한 규정은 원칙적으로 적용되지 않음

- 공법상 계약도 사법상 계약과 마찬가지로 대등한 당사자 간에 체결된 비 권력적 쌍방적 행위이기 때문에 특별한 규정이 없으면 「민법」의 계약에 관한 규정이 적용되어야 하므로 사업인정 후 협의의 경우에도 당사자 간의 합의로 「토지보상법」상의 손실보상기준에 의하지 아니하고 보상금액을 정할 수 있다고 봄
- 「토지보상법」의 보상절차는 공익사업의 효율적인 수행 및 정당한 보상을 담보하기 위한 수단이므로 반드시 지켜져야 하므로, 사업인정 전에 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 열람 등, 협의 등의 절차를 거친 경우에 한하여 사업인정 후 협의를 생략할 수 있으며, 이러한 절차를 거치지 않은 경우에는 사업인정 후 이러한 절차를 다시 거치지 않으면 재결신청이 불가능함
- 협의성립의 확인은 「토지보상법」의 사업인정 후 협의절차에 따른 취득에 한하므로 사업인정 전 협의 또는 관련 법령에 의한 무상귀속 무상양여의 절차를 통하여 취득한 경우는 협의성립의 확인 대상이 아님

유권해석 ▶ 사업인정고시 전에 협이가 성립된 토지는 협의성립의 확인을 신청할 수 없다.

[2004. 02. 09. 토관-521]

질의요지

사업인정고시 이전에 협의 취득한 토지와 협이가 이루어지지 않은 토지를 포함하여 사업인정고시를 하였는바, 사업인정 이전에 협의 취득한 토지에 대하여 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법을 제29조제1항에 규정에 의한 협의성립의 확인을 신청할 수 있는지 여부

회신내용

협의성립의 확인신청은 공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법을 제26조 규정에 의한 절차를 거쳐 협이가 성립된 때에 토지소유자 등의 동의를 얻어 재결의 신청기간이내에 신청하여야 하므로 제26조의 규정에 의한 절차를 거친 때, 즉 사업인정의 고시가 있는 이후에 협이가 성립된 토지에 대하여만 신청할 수 있고, 사업인정의 고시가 있기 이전에 협이가 성립된 토지는 협의성립의 확인을 신청할 수 있는 대상토지가 될 수 없을 것입니다.

사업인정은 토지소유자와 협의취득이 어려운 경우에 강제취득절차를 이행하기 위한 절차이므로, 사업인정절차를 밟지 아니한 토지에 대하여는 위 법에 의한 사업인정고시를 하여서는 아니될 것입니다.

법령해석 ▶ 관련 법령에 의한 무상귀속 무상양여의 경우는 협의성립의 확인 대상이 아니다.

[2017.9.6. 법제처 17-0373]

질의요지

「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업의 사업시행자가 택지개발지구에 편입된 국유지에 대하여 「국유재산법」 제44조 및 같은 법 시행령 제42조제1항제2호에 따라 처분가격을 산정하여 그 대체시설을 기부채납하고 해당 국유지를 같은 법 제55조에 따라 양여받은 경우, 이에 대하여 토지보상법 제29조에 따라 협의 성립의 확인을 신청할 수 있는지?

회답

「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업의 시행자가 택지개발지구에 편입된 국유지에 대하여 「국유재산법」 제44조 및 같은 법 시행령 제42조제1항제2호에 따라 처분가격을 산정하여 그 대체시설을 기부채납하고 해당 국유지를 같은 법 제55조에 따라 양여받은 경우에는 이에 대하여 토지보상법 제29조에 따라 협의 성립의 확인을 신청할 수 없습니다.

이유

공익사업의 사업시행자가 토지보상법 제14조(토지조서 및 물건조서의 작성), 제15조(보상계획의 열람 등), 제16조(협의) 및 제68조(보상액의 산정)에 따른 협의 절차를 거친 경우에만 같은 법 제29조에 따른 협의 성립의 확인을 신청할 수 있다고 할 것인데, 이 사안의 경우 택지개발사업에 필요한 토지가 국유지에 해당하여 택지개발사업의 시행자가 그 대체시설을 「국유재산법」 제13조에 따라 기부채납하고, 해당 국유지를 같은 법 제55조에 따라 양여 받아 취득하는 경우에는 토지 취득의 방법·절차 등은 토지보상법이 아닌 「국유재산법」에 따르게 된다는 점에 비추어 볼 때, 이는 토지보상법 제26조에 따른 절차를 거쳐 협의취득한 경우로 보기는 어렵다고 할 것입니다.

…「택지개발촉진법」에 따른 택지개발사업의 사업시행자가 택지개발지구에 편입된 국유지에 대하여 「국유재산법」 제44조 및 같은 법 시행령 제42조제1항제2호에 따라 처분가격을 산정하여 그 대체시설을 기부채납하고 해당 국유지를 같은 법 제55조에 따라 양여 받은 경우에는 이에 대하여 토지보상법 제29조에 따라 협의 성립의 확인을 신청할 수 없다고 할 것입니다.

- 사업인정의 고시 후 협의취득은 승계취득이나, 그 협의성립에 대하여 토지수용위원회의 확인을 받으면 그 확인을 재결로 보므로 사업시행자는 목적물을 원시취득하게 됨

[2002.12.05.법원행정처 등기 3402-693]

회신내용

사업인정고시 후 협의가 성립된 경우에는 기업자는 토지소유자 및 관계인의 동의를 얻어 관할 토지수용위원회에 협의성립의 확인을 신청할 수 있는데 관할 토지수용위원회로부터 협의성립의 확인을 받게 되면 재결이 있는 것으로 간주되는바, 협의성립 확인에 기한 원시취득의 시점은 수용의 시기이다.

- 보상대상자, 성실한 협의의 요건, 협의경위서의 작성 등은 사업인정 전 협의와 동일함

(3) 관련 규정

■ 「토지보상법」

제26조(협의 등 절차의 준용) ① 제20조에 따른 사업인정을 받은 사업시행자는 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 공고·통지 및 열람, 보상액의 산정과 토지소유자 및 관계인과의 협의 절차를 거쳐야 한다. 이 경우 제14조부터 제16조까지 및 제68조를 준용한다.

② 사업인정 이전에 제14조부터 제16조까지 및 제68조에 따른 절차를 거쳤으나 협의가 성립되지 아니하고 제20조에 따른 사업인정을 받은 사업으로서 토지조서 및 물건조서의 내용에 변동이 없을 때에는 제1항에도 불구하고 제14조부터 제16조까지의 절차를 거치지 아니할 수 있다. 다만, 사업시행자나 토지소유자 및 관계인이 제16조에 따른 협의를 요구할 때에는 협의하여야 한다.

제29조(협의 성립의 확인) ① 사업시행자와 토지소유자 및 관계인 간에 제26조에 따른 절차를 거쳐 협의가 성립되었을 때에는 사업시행자는 제28조제1항에 따른 재결 신청기간 이내에 해당 토지소유자 및 관계인의 동의를 받아 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 협의 성립의 확인을 신청할 수 있다.

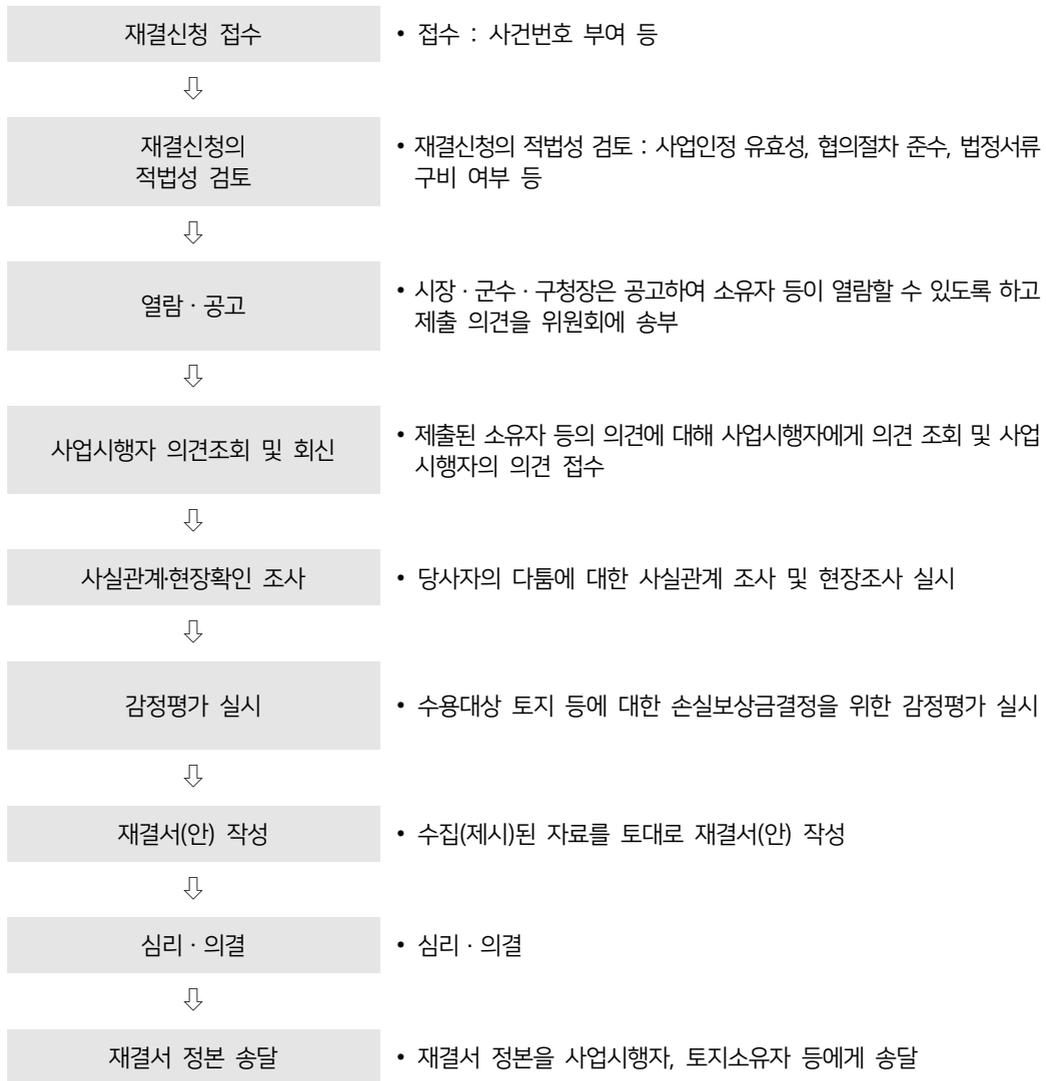
② 제1항에 따른 협의 성립의 확인에 관하여는 제28조제2항, 제31조, 제32조, 제34조, 제35조, 제52조제7항, 제53조제4항, 제57조 및 제58조를 준용한다.

③ 사업시행자가 협의가 성립된 토지의 소재지·지번·지목 및 면적 등 대통령령으로 정하는 사항에 대하여 「공증인법」에 따른 공증을 받아 제1항에 따른 협의 성립의 확인을 신청하였을 때에는 관할 토지수용위원회가 이를 수리함으로써 협의 성립이 확인된 것으로 본다.

④ 제1항 및 제3항에 따른 확인은 이 법에 따른 재결로 보며, 사업시행자, 토지소유자 및 관계인은 그 확인된 협의의 성립이나 내용을 다툴 수 없다.

3) 재결

<중앙토지수용위원회의 일반적인 재결절차>



(1) 주요내용

① 재결 신청

- 재결은 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때 사업인정고시 일로 부터 1년 이내에 사업시행자가 관할 토지수용위원회에 신청하여야 함(토지보상법 제28조제1항)

- 사업인정 고시일로부터 1년 이내에 재결 신청을 하지 않으면 사업인정이 실효되므로 사업인정 고시일로부터 1년 이후에 한 재결 신청은 각하됨
- 개별 법률에 따라 사업인정이 의제되는 사업은 사업인정이 의제되는 지구지정·사업계획승인 등에서 정하는 재결신청기간 이내에 사업시행자가 관할 토지수용위원회에 신청하여야 하며, 이 기간 이내에 재결신청을 하지 않으면 사업인정이 실효되므로 이 이후에 한 재결신청은 각하됨
- 사업시행자는 재결신청서에 i) 공익사업의 종류 및 명칭, ii) 사업인정의 근거 및 고시일, iii) 수용하거나 사용할 토지의 소재지·지번·지목 및 면적(물건의 경우에는 물건의 소재지·지번·종류·구조 및 수량), iv) 수용하거나 사용할 토지에 물건이 있는 경우에는 물건의 소재지·지번·종류·구조 및 수량, v) 토지를 사용하려는 경우에는 그 사용의 방법 및 기간, vi) 토지소유자 및 관계인의 성명 또는 명칭 및 주소, vii) 보상액 및 그 명세, viii) 수용 또는 사용의 개시예정일, ix) 청구인의 성명 또는 명칭 및 주소와 청구일(토지소유자 등이 재결 신청의 청구를 하여 재결을 신청하는 경우) 등의 사항을 적어 관할 토지수용위원회에 제출하여야 함(토지보상법 시행령 제12조제1항)
- 재결신청서에는 i) 토지조서 또는 물건조서, ii) 협의경위서, iii) 사업계획서, iv) 사업예정지 및 사업계획을 표시한 도면 등의 서류 및 도면을 첨부하여야 함(토지보상법 시행령 제12조제2항)

② 재결신청의 청구

- 토지소유자 등은 사업인정고시일 이후 협의가 성립되지 아니하였을 때 서면으로 사업시행자에게 재결을 신청할 것을 청구할 수 있음(토지보상법 제30조제1항)
- 재결신청의 청구의 제도적 취지는 사업시행자는 사업인정의 고시 후 1년 이내에는 언제든지 재결을 신청할 수 있는 반면에 토지소유자 등은

재결신청권이 없으므로, 수용을 둘러싼 법률관계의 조속한 확정을 바라는 토지소유자 등의 이익을 보호하고 수용 당사자 간의 공평을 기하기 위한 것임

- 토지의 현실적인 이용상황 등 토지조서 및 물건조서의 내용에 대해서 사업시행자와 토지소유자 등 사이에 다툼이 있는 경우는 물론이고, 토지 등이 보상대상에 포함되는지 여부에 대해서도 재결신청의 청구가 가능하며 이에 대해서는 토지수용위원회가 재결로 결정함
- 사업시행자는 토지소유자 등으로부터 재결신청의 청구를 받았을 때에는 그 청구를 받은 날부터 60일 이내에 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하여야 이 기간을 넘겨서 재결을 신청하였을 때에는 그 지연된 기간에 대하여 「소송촉진 등에 관한 특례법」 제3조에 따른 법정이율(현재 연 15%)을 적용하여 산정한 금액을 관할 토지수용위원회에서 재결한 보상금에 가산(加算)하여 지급하여야 함(토지보상법 제30조제3항)

③ 공고·열람 및 의견제출

- 토지수용위원회가 재결신청서를 접수하였을 때에는 지체 없이 이를 공고하고, 공고한 날부터 14일 이상 관계 서류의 사본을 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 함(토지보상법 제31조제1항)
- 토지수용위원회는 재결신청서 및 관계 서류의 사본을 토지 등의 소재지를 관할하는 시장 등에게 송부하여 공고 및 열람을 의뢰하여야 하며, 시장 등은 재결신청 내용을 시 등의 게시판에 공고하고, 공고한 날부터 14일 이상 그 서류를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 함(토지보상법 시행령 제15조제1항 및 제2항)
- 다만, 시장 등이 공고 및 열람 의뢰를 받은 날부터 14일 이내에 공고하지 아니하거나 일반인이 열람할 수 있도록 하지 아니하는 경우 토지수용위원회는 직접 재결신청 내용을 공고하고, 재결신청서와 관계 서류의 사본을 일반인이 14일 이상 열람할 수 있도록 할 수 있음

- 이 경우 공고는 중앙토지수용위원회는 관보에, 지방토지수용위원회는 공보에 게재하는 방법으로 함
- 시장 등 또는 관할 토지수용위원회는 공고를 한 경우에는 그 공고의 내용과 의견이 있으면 의견서를 제출할 수 있다는 뜻을 토지소유자 및 관계인에게 통지하여야 함(토지보상법 시행령 제15조제3항)
- 다만, 통지받을 자를 알 수 없거나 그 주소·거소 또는 그 밖에 통지할 장소를 알 수 없을 때에는 통지하지 않을 수 있음
- 토지소유자 등은 열람기간에 해당 시장 등 또는 토지수용위원회에 의견서를 제출할 수 있음(토지보상법 시행령 제15조제4항)

④ 보상평가

- 토지수용위원회는 보상액 산정을 위하여 감정평가업자에게 보상평가를 의뢰할 수 있음
- 이 경우 한국감정평가사협회의 추천을 받아 2인의 감정평가업자에게 의뢰하고 시·도지사와 토지소유자에게 감정평가업자를 추천을 요청할 필요는 없음
- 보상평가 의뢰 시에는 토지 및 물건조서, 토지소유자의견서 및 평가유의 사항 등을 첨부하여 토지소유자 등의 의견이 반영되도록 함

⑤ 심리

- 토지수용위원회는 열람기간이 지났을 때에는 지체 없이 해당 신청에 대한 조사 및 심리를 하여야 하며, 필요하다고 인정하면 사업시행자 또는 토지소유자 등을 출석시켜 그 의견을 진술하게 할 수 있음(토지보상법 제32조)
- 이 경우 사업시행자 또는 토지소유자 등에게 미리 그 심리의 일시 및 장소를 통지하여야 함
- 심리는 서면주의, 비공개주의와 직권주의를 원칙으로 함

- 토지수용위원회의 위원장은 특히 필요하다고 인정하는 심의안건에 대해서는 위원 중에서 전담위원을 지정하여 예비심사를 하게 할 수 있음
- 토지수용위원회는 심리에 필요하다고 인정할 때에는 i) 사업시행자, 토지소유자 등 또는 참고인에게 토지수용위원회에 출석하여 진술하게 하거나 그 의견서 또는 자료의 제출을 요구하는 것, ii) 감정평가업자나 그 밖의 감정인에게 평가를 의뢰하거나 토지수용위원회에 출석하여 진술하게 하는 것, iii) 토지수용위원회의 위원 또는 중앙토지수용위원회 사무기구의 직원이나 지방토지수용위원회의 업무를 담당하는 직원으로 하여금 실지조사를 하게 하는 것 등의 행위를 할 수 있음(토지보상법 제58조 제1항)

⑥ 화해의 권고

- 토지수용위원회는 그 재결이 있기 전에는 그 위원 3명으로 구성되는 소위원회로 하여금 사업시행자 또는 토지소유자 등에게 화해를 권고하게 할 수 있음(토지보상법 제33조제1항)
- 화해가 성립되었을 때에는 토지수용위원회는 화해조서를 작성하여 화해에 참여한 위원, 사업시행자, 토지소유자 등이 서명 또는 날인을 하도록 하여야 하며, 화해조서에 서명 또는 날인이 된 경우에는 당사자 간에 화해조서와 동일한 내용의 합의가 성립된 것으로 봄(토지보상법 제33조제2항 및 제3항)

⑦ 재결

- 재결은 수용의 최종적인 절차로서 사업시행자의 신청에 의하여 보상금을 지급하는 조건으로 목적물을 사업시행자에 취득시키는 반면, 토지소유자 등에게는 그 권리를 상실시키는 형성행위임
- 재결은 사업시행자와 토지소유자 등 사이에 의사의 합치를 이룰 수 없는 경우 법률에서 정한 일정한 절차를 거침으로써 사법(私法)상 당사자의

의사의 합치가 있는 것과 같이 효과를 발생시키는 것이므로 절차의 준수가 중요함

- 토지수용위원회는 i) 수용하거나 사용할 토지의 구역 및 사용방법, ii) 손실보상, iii) 수용 또는 사용의 개시일과 기간, iv) 그 밖에 이 법 및 다른 법률에서 규정한 사항 등에 대해 재결함
- 토지수용위원회는 사업시행자, 토지소유자 등이 신청한 범위에서 재결하여야 함(불고불리의 원칙)
 - 다만, 손실보상의 경우에는 토지소유자 등이 신청하지 않은 경우 또는 신청한 범위를 초과하여 증액재결(增額裁決)을 할 수 있음
- 재결은 서면으로 하고, 재결서에는 주문 및 그 이유와 재결일을 적고, 위원장 및 회의에 참석한 위원이 기명날인한 후 그 정본(正本)을 사업시행자, 토지소유자 및 관계인에게 송달하여야 함(토지보상법 제34조)
 - 재결서의 정본을 송달하는 경우에는 재결서의 정본을 송달받은 날로부터 30일 이내에 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다는 뜻을 알려야 함
 - 이 경우 지방토지수용위원회의 재결에 이의가 있는 자는 해당 지방토지수용위원회를 거쳐 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있음
- 재결서의 송달은 수용의 당사자에게 교부하거나 「우편법 시행규칙」 제25조제1항제6호에 의한 특별송달의 방법에 의함
 - 그러나 i) 수용의 당사자 중 송달받을 자를 알 수 없거나, ii) 송달받을 자의 주소·거소 그밖에 송달할 장소를 알 수 없을 때, iii) 「민사소송법」 제191조(외국에서 하는 송달의 방법)의 규정에 의할 수 없을 때 등의 경우에는 공시송달을 할 수 있음
- 재결은 심리를 시작한 날부터 14일 이내에 하여야 하나, 특별한 사유가 있을 때에는 14일의 범위에서 한 차례만 연장할 수 있음(토지보상법 제35조)

- 재결에 계산상 또는 기재상의 잘못이나 그 밖에 이와 비슷한 잘못이 있는 것이 명백할 때에 토지수용위원회는 직권으로 또는 당사자의 신청에 의하여 경정재결(更正裁決)을 할 수 있으며, 경정재결은 원재결서의 원본과 정본에 부기하여야 함(토지보상법 제36조)
- 다만, 정본에 부기할 수 없을 때에는 경정재결의 정본을 작성하여 당사자에게 송달하여야 함
- 토지수용위원회가 신청의 일부에 대한 재결을 빠뜨린 경우에 그 빠뜨린 부분의 신청은 계속하여 그 토지수용위원회에 계속(係屬)됨(토지보상법 제37조)

(2) 유의사항

① 재결 신청

- 공익사업에 필요하여 취득 또는 사용하는 토지 등에 대한 재결의 신청권자는 원칙적으로 사업시행자에 한하며, 토지소유자 등은 재결신청의 청구를 할 수 있을 뿐임
- 다만, i) 사업의 준비를 측량·조사 및 장애물 제거 등으로 인한 손실보상, ii) 사업의 실효로 인한 손실보상, iii) 사업의 폐지 및 변경으로 인한 손실보상, iv) 사업인정 후 토지 및 물건조서 작성을 위한 측량·조사로 인한 손실보상, v) 천재지변 시의 토지사용으로 인한 손실보상, vi) 재결의 실효로 인한 손실보상, vii) 잔여지 가치감소보상 또는 공사비보상, viii) 잔여지 매수보상, ix) 수용할 토지 및 잔여지 이외의 토지에 통로·도랑·담장 등의 신설 그 밖의 공사가 필요한 경우 그 공사에 소요되는 비용의 보상, x) 공익사업시행지역 밖에 있는 토지 등이 공익사업의 시행으로 인하여 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우의 손실보상 등에 대하여 사업시행자와 토지소유자 등 사이에 협의가 성립되지 않는 경우에는 토지소유자 등도 재결신청을 할 수 있음
- 사업시행자가 재결신청 시 검토해야 사항은 [별표 1] 참조

- 재결은 성실한 협의를 전제로 하고 성실한 협의는 절차의 완전한 이행과
정당한 보상금의 제시 등을 요건으로 하므로 이러한 요건을 충족하지
않은 재결 신청은 각하될 수 있음(성실한 협의의 요건은 [별표 2] 참조)
- 즉, 중요한 절차의 일부가 결여되었거나 감정평가업자의 보상평가를 거
치지 않고 임의로 보상액을 정하여 그 금액으로 협의 요청한 경우 등은
성실한 협의를 거쳤다고 볼 수 없으므로 재결신청이 각하될 수 있음

판례 ▶ 통지 등의 절차를 제대로 거치지 않고 이루어진 수용재결은 위법하다.

[대법원 2007. 03. 29. 선고 2004두6235]

판결요지

구 도시재개발법(2002. 2. 4. 법률 제6655호로 개정되기 전의 것) 제33조 제1항에서 정한 분양신청기간의 통지 등 절차는 재개발구역 내의 토지 등의 소유자에게 분양신청의 기회를 보장해 주기 위한 것으로서 같은 법 제31조 제2항에 의한 토지수용을 하기 위하여 반드시 거쳐야 할 필요적 절차이고, 또한 그 통지를 함에 있어서는 분양신청기간과 그 기간 내에 분양신청을 할 수 있다는 취지를 명백히 표시하여야 하므로, 이러한 통지 등의 절차를 제대로 거치지 않고 이루어진 수용재결은 위법하다.

② 재결신청의 청구

- 토지소유자 등의 재결신청의 청구는 사업인정고시 후 협의절차를 거쳤
으나 협이가 성립되지 않은 경우에 가능하므로 협의절차가 진행되지 않
은 경우는 원칙적으로 재결신청의 청구를 할 수 없음
- 다만, 사업인정고시 후 상당한 기간이 경과하도록 협의기간을 통지하지
아니한 경우 토지소유자는 재결신청의 청구를 할 수 있음

유권해석 ▶ 협의절차가 진행되지 않은 상태에서는 토지소유자 등은 재결신청 청구를 할 수 없다.

[2011. 01. 18. 토지정책과261]

질의요지

사업인정고시, 보상계획 공고 및 감정평가를 완료하였으나, 예산부족으로 인해 아직 협의의사가 없어 보상협의요청서를 통지하지 않은 상태에서 토지소유자의 재결신청 청구 가능 여부

회신내용

토지보상법 제30조에 의하면, 사업인정고시가 있을 후 협이가 성립되지 아니한 때에는 토지소유자 및

관계인은 서면으로 사업시행자에게 재결의 신청을 할 것을 청구할 수 있도록 규정하고 있습니다. 따라서, 토지소유자 및 관계인은 사업인정고시가 있는 후 위 규정에 의한 협의절차를 거쳤으나 협의가 성립되지 아니한 때에 재결신청 청구가 가능하므로, 보상협의요청서를 아직 통지하지 않은 등 보상협의를 아직 시작하지 않은 상태인 경우에는 재결신청 청구가 불가하다고 봅니다.

판례 ▶ 사업인정고시 후 상당한 기간이 경과하도록 협의기간을 통지하지 아니한 경우 토지소유자는 재결신청의 청구를 할 수 있다.

[대법원 1993. 08. 27. 선고 93누9064]

판결요지

토지수용법이 토지소유자 등에게 재결신청의 청구권을 부여한 이유는, 협의가 성립되지 아니한 경우 시행자는 사업인정의 고시 후 1년 이내(도시계획사업은 그 사업의 시행기간 내)에는 언제든지 재결을 신청할 수 있는 반면 토지소유자는 재결신청권이 없으므로, 수용을 둘러싼 법률관계의 조속한 확정을 바라는 토지소유자 등의 이익을 보호함과 동시에 수용당사자간의 공평을 기하기 위한 것이라고 해석되는 점, 같은 법 제25조의3 제3항의 가산금 제도의 취지는 위 청구권의 실효를 확보하자는 것이라고 해석되는 점을 참작하여 볼 때, 도시계획사업 시행자가 사업실시계획인가의 고시 후 상당한 기간이 경과하도록 협의대상 토지소유자에게 협의기간을 통지하지 아니하였다면 토지소유자로서는 토지수용법 제25조의3 제1항에 따라 재결신청의 청구를 할 수 있다.

※ 이 대법원판례는 위 국토교통부 유권해석(2011. 01. 18. 토지정책과-261)과 상치되는 것으로 보이거나 국토교통부 유권해석의 경우는 조만간 협의가 예정되어 있는 경우이고 대법원판례는 사업인정 후 장기간 협의가 없었던 경우이므로 서로 다른 경우로 볼 수 있음

- 토지소유자 등의 재결신청 청구의 요건인 ‘협의가 성립되지 아니한 때’에는 보상액 등에 관하여 협의가 성립되지 않은 경우뿐만 아니라 사업시행자가 보상대상에서 제외하여 협의 자체가 성립되지 않은 경우도 포함되므로 이런 경우에도 토지소유자 등은 사업시행자에게 재결신청의 청구를 할 수 있음
- 다만, 이 경우 사업시행자는 보상액에 대한 협의절차를 거치지 않아도 재결을 신청할 수 있음

판례 ▶ 보상대상에 포함여부도 재결신청의 청구 대상이다.

[대법원 2013.8.14 선고 2011두2309]

판결요지

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘공익사업법’이라 한다) 제30조 제1항은 재결신청을 청구할 수 있는 경우를 사업시행자와 토지소유자 및 관계인 사이에 ‘협의가 성립하지 아니한 때’로 정하고 있을 뿐 손실보상대상에 관한 이견으로 협의가 성립하지 아니한 경우를 제외하는 등 그 사유를 제한하고 있지 않은 점, 위 조항이 토지소유자 등에게 재결신청청구권을 부여한 취지는 공익사업에 필요한

토지 등을 수용에 의하여 취득하거나 사용할 때 손실보상에 관한 법률관계를 조속히 확정함으로써 공익사업을 효율적으로 수행하고 토지소유자 등의 재산권을 적정하게 보호하기 위한 것인데, 손실보상대상에 관한 이견으로 손실보상협약이 성립하지 아니한 경우에도 재결을 통해 손실보상에 관한 법률관계를 조속히 확정할 필요가 있는 점 등에 비추어 볼 때, '협약이 성립되지 아니한 때'에는 사업시행자가 토지소유자와 공익사업법 제26조에서 정한 협의절차를 거쳤으나 보상액 등에 관하여 협약이 성립하지 아니한 경우는 물론 토지소유자 등이 손실보상대상에 해당한다고 주장하며 보상을 요구하는데도 사업시행자가 손실보상대상에 해당하지 아니한다며 보상대상에서 이를 제외한 채 협의를 하지 않아 결국 협약이 성립하지 않은 경우도 포함된다고 보아야 한다.

유권해석 ▶ 토지소유자 등이 보상대상 여부에 대하여 재결신청의 청구를 한 경우 사업시행자는 보상액에 대한 협의를 하지 않고 재결신청을 할 수 있다.

[2016.03.08. 토지정책과-1712]

질의요지

개발제한구역에서 불법으로 영업하던 중 사업지구에 편입되어 영업보상대상이 아닌자가 사업시행자에게 재결신청 청구를 하였고 사업시행자가 보상액을 "0"원으로 재결신청한 경우 토지보상법령에 따른 성실한 협의로 볼 수 있는지?

회신내용

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 "토지보상법"이라 함)」 제16조에서 사업시행자는 토지 등에 대한 보상에 관하여 토지소유자 및 관계인과 성실하게 협의하여야 하며, 협의의 절차 및 방법 등 협의에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있습니다.

토지보상법 시행령 제8조제1항에서 사업시행자는 법 제16조에 따른 협의를 하려는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 보상협의요청서에 보상의 시기·방법·절차 및 금액 등을 적어 토지소유자 및 관계인에게 통지하도록 하고 있으나, 질의사례와 같이 사업시행자가 영업자의 신청에 의해 재결신청을 하면서 영업보상 대상이 아니어서 보상액을 "0"원으로 적었다하여 성실한 협의를 하지 않았다고 보기는 어려울 것으로 봅니다.

- 「토지보상법 시행령」 제14조에서 재결신청 청구서의 내용을 규정하고 있으나 이를 일부 누락한 경우에도 서면으로 한 재결신청의 청구는 유효함

판례 ▶ 재결신청청구의 형식 및 상대방

[대법원 1995. 10. 13. 선고 94누7232]

판결요지

재결신청청구서에 토지수용법시행령 제16조의2 제1항 각 호 소정의 사유들이 명확히 항목별로 나누어 기재되어 있지는 아니하나, 그 내용을 자세히 검토하여 보면 위 청구서에 위 사항이 모두 포함되어 있다고 보여질 뿐 아니라, 법이 위와 같은 형식을 요구하는 취지는 토지소유자 등의 의사를 명확히 하려는데 있고, 재결신청의 청구는 엄격한 형식을 요하지 아니하는 서면행위이고, 따라서 토지소유자 등이 서면에 의하여 재결청구의 의사를 명백히 표시한 이상 같은법시행령 제16조의2 제1항 각호의 사항 중 일부를 누락하였다고 하더라도 위 청구의 효력을 부인할 것은 아니고, 또한 기업자를 대신하여 협의절차의 업무를

대행하고 있는 자가 따로 있는 경우에는 특별한 사정이 없는 한 재결신청의 청구서를 그 업무대행자에게도 제출할 수 있다.

- 사업시행자가 협의기간을 연장한 경우에도 지연가산금의 기산시점은 당초 협의종료일로부터 60일이며, 이는 관할 토지수용위원회 접수일을 기준으로 함

판례 ▶ 협의기간이 종료하기 전에 토지소유자 및 관계인이 재결신청의 청구를 하였으나 사업시행자가 협의기간을 연장한 경우에도 60일 기간의 기산 시기는 당초의 협의기간 만료일이 된다.

[대법원 2012.12.27 선고 2010두9457]

판결요지

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 시행령 제8조 제1항, 제14조 제1항의 내용, 형식 및 취지를 비롯하여, 토지소유자 및 관계인이 협의기간 종료 전에 사업시행자에게 재결신청의 청구를 한 경우 구 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(2011. 8. 4. 법률 제11017호로 개정되기 전의 것, 이하 '구 공익사업법'이라고 한다) 제30조 제2항에서 정한 60일의 기간은 협의기간 만료일로부터 기산하여야 하는 점, 사업인정고시가 있게 되면 토지소유자 및 관계인에 대하여 구 공익사업법 제25조에서 정한 토지 등의 보전 의무가 발생하고, 사업시행자에게는 구 공익사업법 제27조에서 정한 토지 및 물건에 관한 조사권이 주어지게 되는 이상, 협의기간 연장을 허용하게 되면 토지소유자 및 관계인에게 위와 같은 실질적인 불이익도 연장될 우려가 있는 점, 협의기간 내에 협의를 성립되지 아니하여 토지소유자 및 관계인이 재결신청의 청구까지 한 마당에 사업시행자의 협의기간 연장을 허용하는 것은 사업시행자가 일방적으로 재결신청을 지연할 수 있도록 하는 부당한 결과를 가져올 수 있는 점 등을 종합해 보면, 사업시행자가 보상협의요청서에 기재한 협의기간을 토지소유자 및 관계인에게 통지하고, 토지소유자 및 관계인이 그 협의기간이 종료하기 전에 재결신청의 청구를 한 경우에는 사업시행자가 협의기간이 종료하기 전에 협의기간을 연장하였다 하더라도 구 공익사업법 제30조 제2항에서 정한 60일의 기간은 당초의 협의기간 만료일로부터 기산하여야 한다고 보는 것이 타당하다.

유권해석 ▶ 지연가산금은 관할 토지수용위원회에 재결 신청되었을 때를 기준으로 한다.

[2016. 05 .28. 토지정책과-3698]

질의요지

사업시행자가 수용재결 신청함에 있어 관할이 다른 타 위원회 재결신청 후, 다시 관할 위원회로 이송되어 왔을 시, 토지보상법 제30조 규정에 따른 지연가산금 기산점을 최초 수용재결 신청 받은 타 위원회 접수일로 볼 수 있는 지?

회신내용

재결신청 지연에 따른 가산금은 해당 재결신청의 청구 건이 관할 토지수용위원회에 신청하였을 때를 기준으로 하여야 할 것으로 봅니다.

- 재결이 실효되면 재결신청도 실효되므로 당초 재결이 실효되어 다시 재결신청을 한 경우의 지연가산금의 계산기간은 다시 재결신청한 날을 기준으로 함

유권해석 ▶ 재결실효 후 다시 재결신청을 하는 경우 지연가산금 산정은

[2012. 01. 10. 토지정책과-146]

질의요지

토지소유자 및 관계인이 재결신청 청구한 후 60일 이내에 사업시행자가 재결신청을 하였으나 보상비 예산부족으로 보상금 지급 및 공탁을 하지 아니하여 재결이 실효된 경우 재결실효에 따른 보상과 지연가산금을 모두 보상하여야 하는지와 지연가산금을 지급하여야 한다면 지연기간은 얼마인지?

회신내용

재결이 실효된 경우에는 재결의 전제가 되는 재결신청도 아울러 그 효력을 상실하는 것이므로(대법원 87.3.10, 선고 84누158 판결) 재결실효 후 다시 재결신청을 하는 경우 토지소유자 및 관계인이 재결신청 청구를 한 날부터 60일을 경과한 날부터 기산하여 다시 재결신청하는 날까지 경과한 기간에 대하여는 지연가산금을 지급하여야 하고, 재결실효에 따른 손실은 손실이 있는 것을 입증하는 객관적인 자료 등을 검토하여 손실이 있는 경우 보상을 하여야 한다고 봅니다.

- 지연가산금도 보상금의 일부이므로 이를 수용의 개시일까지 지급하거나 공탁하지 아니하였을 때에는 재결은 효력을 상실하며, 지연가산금에 대한 불복도 수용보상금의 증액으로 다루어야 함

재결례 ▶ 재결보상금의 일부(지연가산금)를 수용 개시일까지 지급하거나 공탁하지 아니하였을 때에는 재결은 실효된다.

[중토위 2017. 11. 23]

재결요지

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 “법”이라 한다) 제30조제2항에 따르면 사업시행자는 제1항에 따른 청구를 받았을 때에는 그 청구를 받은 날부터 60일 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결을 신청하여야 하고, 같은 조 제3항에 따르면 사업시행자가 제2항에 따른 기간을 넘겨서 재결을 신청하였을 때에는 그 지연된 기간에 대하여 「소송촉진 등에 관한 특례법」 제3조에 따른 법정이율을 적용하여 산정한 금액을 관할 토지수용위원회에서 재결한 보상금에 가산(加算)하여 지급하여야 한다고 되어있다.

법 제40조제1항에 따르면 사업시행자는 제38조 또는 제39조에 따른 수용의 경우를 제외하고는 수용 또는 수용의 개시일(토지수용위원회가 재결로써 결정한 수용 또는 수용을 시작하는 날을 말한다. 이하 같다)까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하여야 하고,

법 제42조에 따르면 사업시행자가 수용 또는 수용의 개시일까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하거나 공탁하지 아니하였을 때에는 해당 토지수용위원회의 재결은 효력을 상실한다고 되어 있다.

관계자료(이의신청서, 사업시행자 의견 등)를 검토한 결과, 사업시행자는 00지방토지수용위원회의 2017. 2. 20. 수용재결에서 정한 재결보상금을 수용의 개시일까지 지급하거나 공탁하여야 함에도 불구하고 이의 신청인 000, 000의 재결보상금의 일부(지연가산금)를 수용개시일까지 지급 또는 공탁하지 아니하였다. 따라서 법 제42조제1항에 따라 000, 000에 대한 이 건 수용재결은 2017. 5. 5. 효력을 상실하였는 바, 존재하지 않는 처분에 대한 취소를 구하는 000, 000의 이의신청은 실익이 없으므로 각하하기로 한다.

판례 ▶ 지연가산금에 대한 불복은 수용보상금의 증액에 관한 소에 의하여야 한다.

[대법원 1997. 10. 24. 선고 97다31175]

판결요지

토지수용법 제25조의3 제3항이 정한 지연가산금은 수용보상금에 대한 법정 지연손해금의 성격을 갖는 것이므로 이에 대한 불복은 수용보상금에 대한 불복절차에 의함이 상당할 뿐 아니라, 토지수용법시행령 제16조의3은 “법 제25조의3 제3항의 규정에 의하여 가산하여 지급할 금액은 관할 토지수용위원회가 재결서에 기재하여야 하며, 기업자는 수용 시기까지 보상금과 함께 이를 지급하여야 한다.”라고 하여 지연가산금은 수용보상금과 함께 수용재결로 정하도록 규정하고 있으므로, 지연가산금에 대한 불복은 수용보상금의 증액에 관한 소에 의하여야 한다.

③ 화해의 권고

- 화해의 권고는 토지수용위원회의 재량에 따른 임의적 절차이므로 반드시 거쳐야 하는 것은 아님

판례 ▶ 화해의 권고는 임의적 절차이다.

[대법원 1986. 06. 24. 선고 84누554]

판결요지

토지수용법 제40조 소정의 토지수용위원회의 기업자, 토지소유자 또는 관계인에 대한 화해의 권고는 반드시 거쳐야 하는 필수적인 절차가 아니라 토지수용위원회의 재량에 따른 임의적인 절차이다.

④ 재결

- 재결에는 부적법한 재결신청에 대한 요건재결로서 본안심리를 거절하는 각하재결과 본안재결이 있고, 본안재결은 i) 본안심리의 결과 재결신청이 이유 없다고 하여 그 신청을 배척하는 기각재결과 ii) 본안심리의 결과 재결신청이 이유 있다고 하여 그 신청을 받아들이는 인용재결로 구분됨.
- 그러나 공익사업의 시행이 불가능하게 하는 재결인 토지수용신청 자체를 기각하는 재결은 할 수는 없음

판례 ▶ 사업인정 자체를 무의미하게 하여 사업의 시행을 불가능하게 하는 재결은 행할 수 없다.

[대법원 2007. 01. 11. 선고 2004두8538]

판결요지

구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 부칙 제2조로 폐지)은 수용·사용의 일차 단계인 사업인정에 속하는 부분은 사업의 공익성 판단으로 사업인정기관에 일임하고 그 이후의 구체적인 수용·사용의 결정은 토지수용위원회에 맡기고 있는바, 이와 같은 토지수용절차의 2분화 및 사업인정의 성격과 토지수용위원회의 재결사항을 열거하고 있는 같은 법 제29조 제2항의 규정 내용에 비추어 볼 때, 토지수용위원회는 행정쟁송에 의하여 사업인정이 취소되지 않는 한 그 기능상 사업인정 자체를 무의미하게 하는, 즉 사업의 시행이 불가능하게 되는 것과 같은 재결을 행할 수는 없다.

- 「토지보상법」 제35조에서 ‘심리를 개시한 날’은 사무처에서 조사 등을 행한 날이 아니라 토지수용위원회에서 사실상 심리에 착수한 날을 의미함

유권해석 ▶ 「토지보상법」 제35조에서 규정한 ‘심리를 개시한 날’은?

[2011. 03. 14. 토지정책과-1219]

회신내용

토지수용위원회는 열람기간이 경과한 때에는 지체없이 심리에 필요한 조사 등을 실시하여야 하며, 이후 토지수용위원회가 회의를 소집하여 사실상 심리에 착수한 날을 위 법 제35조에 의한 “심리를 개시한 날”로 보아야 할 것으로 봅니다.

- 재결사항 중 ‘손실보상’에는 손실보상금뿐만 아니라 토지의 현실적 이용 상황, 건축물 등의 면적 등 손실보상의 전제가 되는 토지 등의 물리적 상황도 포함되므로 토지조서 및 물건조서의 내용도 재결의 대상이 됨

판례 ▶ 재결에서 토지조서에 표시된 이용상황대로 보상하는 것은 아니다.

[대법원 2002.09.06 선고 2001두11236]

판결요지

협의취득의 전제로서 사업시행자가 특별법시행규칙에 의하여 토지의 이용상황을 조사한 토지조서를 보상 계획과 함께 공고하고 대상물건의 소유자등에게 개별통지하였다 하더라도, 중앙토지수용위원회가 정당한 손실보상금을 결정함에 있어서 반드시 그 토지조서에 표시된 대로의 이용상황을 기준으로 하여야 하는 것은 아니다.

- 재결서의 송달에 대해서는 기간을 별도로 규정하고 있지 않으므로 상당한 기간이 지난 후에 한 송달도 유효함

판례 ▶ 상당한 기간이 경과된 송달도 유효하다.

[대법원 1995. 6. 30. 선고 95다13159]

판결요지

토지수용재결 후 상당한 기간이 경과된 뒤에 송달이 이루어졌다는 것만으로 그 송달이 무효라고 할 수는 없다.

- 「토지보상법」에서는 재결서의 경정기간에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않으므로 경정기간은 제한이 없음

유권해석 ▶ 토지수용위원회가 경정재결을 할 수 있는 기간에는 제한이 없다.

[2016. 02. 05. 토지정책과-1053]

질의요지

전원개발사업 실시계획승인(사업인정) 고시 이후 토지가 분할되었음에도 송전선로가 경과하지 않는 분할 전 지번으로 착오 기재하여 재결 및 공탁된 경우 사업기간 만료 후에도 경정재결이 가능한 지 여부(편입면적 및 토지소유자는 동일)

회신내용

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”이라 함) 제36조 제1항은 “재결에 계산상 또는 기재상의 잘못이나 그 밖에 이와 비슷한 잘못이 있는 것이 명백할 때에는 토지수용위원회는 직권으로 또는 당사자의 신청에 의하여 경정재결(更正裁決)을 할 수 있다.”고 규정하고 있으며, 경정재결을 할 수 있는 기간에 대해서는 별도로 규정하고 있지 않습니다.

따라서 사업기간 만료 후에도 재결에 계산상 또는 기재상의 잘못이나 그 밖에 이와 비슷한 잘못이 있는 것이 명백할 때에는 토지수용위원회는 직권으로 또는 당사자의 신청에 의하여 경정재결(更正裁決)을 할 수 있을 것으로 보며, 개별적인 사례에서 재결에 계산상 또는 기재상의 잘못이나 그 밖에 이와 비슷한 잘못이 있는 것이 명백한 것인지 여부에 대해서는 토지수용위원회가 관계 법령 및 사실관계를 조사하여 판단할 사항으로 봅니다.

⑤ 도시정비사업과 관련한 재결신청

- 「도시정비법」상의 현금청산절차를 거친 경우에는 「토지보상법」상의 협의절차를 다시 거칠 필요 없이 바로 재결신청을 할 수 있음
- 「도시정비법」상의 현금청산절차에서는 「토지보상법」상의 보상평가 및

- 이를 기준으로 하는 보상액의 산정 등의 절차를 거칠 필요가 없음
- 다만, 「도시정비법」상의 현금청산을 「토지보상법」상의 협의로 보아 재결신청을 허용하기 위해서는 현금청산도 ‘성실한 협의’의 요건을 충족하여야 하므로 도시정비사업의 사업시행자가 제시한 현금청산금액이 ‘정당한 보상금의 제시’에 해당되지 않아 ‘성실한 협의’의 요건을 구비하지 못하였다고 인정될 경우는 재결신청은 각하되어야 함

판례 ▶ 「도시정비법」상 현금청산금액에 관한 협의불성립 시 「토지보상법」상 협의절차 없이 곧바로 재결신청을 청구할 수 있다.

[대법원 2015. 12. 23. 선고 2015두50535]

판결요지

도시정비법 제40조 제1항 본문은 “정비구역 안에서 정비사업의 시행을 위한 토지 또는 건축물의 소유권과 그 밖의 권리에 대한 수용 또는 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 준용한다.”고 규정하고 있다.

한편 토지보상법 제14조, 제15조, 제16조, 제68조 등은 공익사업을 위한 수용에 선행하는 협의 및 그 사전절차를 정하고 있는데, 앞서 본 도시정비법령의 체계와 내용, 일반적인 공익사업과 구별되는 도시정비법상 정비사업의 절차진행의 특수성 등에 비추어 보면, 토지보상법상 협의 및 그 사전절차를 정한 위 규정들은 도시정비법 제40조 제1항 본문에서 말하는 ‘이 법에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당하므로 도시정비법상 현금청산대상자인 토지등소유자에 대하여는 준용될 여지가 없다고 보아야 하므로(대법원 2015. 11. 27. 선고 2015두48877 판결 참조), 도시정비법상 주택재개발사업에 있어서 분양신청을 하지 아니하여 현금청산대상자가 된 토지등소유자는 도시정비법 제47조 제1항이 정한 기간(이하 ‘현금청산기간’이라고 한다) 내에 현금청산에 관한 협의를 성립되지 않은 경우 토지보상법상의 손실보상에 관한 협의를 별도로 거칠 필요 없이 사업시행자에게 수용재결신청을 청구할 수 있다고 보아야 한다.

판례 ▶ 「도시정비법」상 현금청산대상자인 토지등소유자에 대하여는 「토지보상법」상 협의 및 그 사전절차를 정한 제 규정은 준용될 여지가 없다.

[대법원 2015. 11. 27. 선고 2015두48877]

판결요지

도시정비법령의 체계와 내용, 일반적인 공익사업과 구별되는 도시정비법상 정비사업의 절차진행의 특수성과 아울러, ① 도시정비법상 정비사업의 단계별 진행과정을 보면, 현금청산대상자와 사업시행자 사이의 청산금 협의에 앞서 사업시행인가 신청과 그 인가처분·고시 및 분양신청 통지·공고 절차가 선행하게 되는데, 이를 통하여 수용의 대상이 되는 토지 등의 명세가 작성되고 그 개요가 대외적으로 고시되며, 세부사항이 토지등소유자에게 개별적으로 통지되거나 공고되는 점, ② 따라서 토지등소유자에 대하여는 위와 같은 도시정비법 고유의 절차와 별도로 토지보상법상 토지조서 및 물건조서의 작성(제14조)이나 보상계획의 공고·통지 및 열람(제15조)의 절차를 새로이 거쳐야 할 필요나 이유가 없는 점, ③ 토지보상법상 손실보상의 협의는 사업시행자와 토지등소유자 사이의 사법상 계약의 실질을 갖는다(대법원 2014. 4. 24. 선고 2013다218620 판결 참조)는 점에서 도시정비법상 협의와 그 성격상 구별된다고 보기 어려운 점, ④ 또한 도시정비법은 협의의 기준이 되는 감정평가액의 산정에 관하여 별도의 규정을 두고 있으므로,

토지보상법상 감정평가업자를 통한 보상액의 산정(제68조)이나 이를 기초로 한 사업시행자와의 협의(제16조) 절차를 따로 거칠 필요도 없는 점 등에 비추어 보면, 토지보상법상 협의 및 그 사전절차를 정한 위 각 규정은 도시정비법 제40조 제1항 본문에서 말하는 '이 법에 특별한 규정이 있는 경우'에 해당하므로 도시정비법상 현금청산대상자인 토지등소유자에 대하여는 준용될 여지가 없다고 보아야 한다.

(3) 관련 규정

- 「토지보상법」 제28조(재결의 신청)
- 「토지보상법 시행령」 제12조(재결의 신청)
- 「토지보상법」 제30조(재결 신청의 청구)
- 「토지보상법 시행령」 제1조4(재결 신청의 청구 등)
- 「토지보상법」 제31조(열람)
- 「토지보상법 시행령」 제15조(재결신청서의 열람 등)
- 「토지보상법」 제32조(심리)
- 「토지보상법」 제33조(화해의 권고)
- 「토지보상법」 제34조(재결)
- 「토지보상법」 제35조(재결기간)
- 「토지보상법」 제36조(재결의 경정)
- 「토지보상법」 제37조(재결의 유탈)

4) 보상금의 지급 또는 공탁

(1) 주요내용

- 사업시행자는 토지수용위원회가 재결로써 결정한 수용 또는 사용을 시작하는 날인 수용 또는 사용의 개시일까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하여야 함
- 사업시행자는 i) 보상금을 받을 자가 그 수령을 거부하거나 보상금을 수령할 수 없을 때, ii) 사업시행자의 과실 없이 보상금을 받을 자를 알 수 없을 때, iii) 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금에 대하여 사업시행자가 불복할 때, iv) 압류나 가압류에 의하여 보상금의 지급이 금지되었을 때 등의 경우에 해당할 때에는 수용 또는 사용의 개시일까지 수용하거나 사용하려는 토지 등의 소재지의 공탁소에 보상금을 공탁(供託)할 수 있음

- 다만, 사업시행자가 보상금에 대하여 불복하여 공탁하는 경우는 보상금을 받을 자에게 사업시행자가 산정한 보상금을 지급하고 그 금액과 토지수용위원회가 재결한 보상금과의 차액을 공탁하여야 함
- 이 경우 보상금을 받을 자는 그 불복의 절차가 종결될 때까지 공탁된 보상금을 수령할 수 없음
- 공탁을 채권으로 하는 경우 그 금액은 채권으로 지급할 수 있는 금액으로 하며, 사업시행자가 국가인 경우에는 보상채권을 보상채권취급기관으로부터 교부받아 공탁함
 - 이 경우 보상채권의 발행일은 사업시행자가 보상채권취급기관으로부터 보상채권을 교부받은 날이 속하는 달의 말일로 하며, 보상채권을 교부받은 날부터 보상채권 발행일의 전날까지의 이자는 현금으로 공탁하여야 함
- 사업인정고시가 된 후 권리의 변동이 있을 때에는 그 권리를 승계한 자가 보상금 또는 공탁금을 수령함
- 사업시행자가 수용 또는 사용의 개시일까지 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하거나 공탁하지 아니하였을 때에는 재결은 효력을 상실하며, 사업시행자는 이로 인하여 토지소유자 등이 입은 손실을 보상하여야 함.
 - 재결의 실효에 따른 손실보상은 손실이 있음을 안 날부터 1년 이내에 청구하여야 하며, 사업시행자와 손실을 입은 자 사이에 협의가 성립되지 아니하면 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있음
- 이의재결에서 보상금이 증액된 경우 사업시행자는 재결서정보를 받은 날부터 30일 이내에 보상금을 받을 자에게 증액된 보상금을 지급하거나 그 금액을 공탁할 수 있음

(2) 유의사항

- 보상금을 받을 자가 그 수령을 거부하는 때(수령거절)에는 보상금을 공탁할 수 있으나, 사업시행자가 보상금의 전액이 아니라 일부를 지급하고자 하거나 보상금의 지급에 조건을 붙여서 지급하고자 하는 경우에는 그것이 적법한 지급이 아니므로 이러한 경우에는 수령을 거부하였다 하여 공탁할 수는 없음
- 다만, 보상금을 받을 자가 보상금을 지급하여도 그것을 수령하지 않을 것이 명백한 특별한 사정이 있는 경우에는 사업시행자는 보상금의 현실 제공을 할 필요 없이 공탁할 수 있음

판례 ▶ 보상금 수령을 거절할 것이 명백한 경우, 현실제공 없이 바로 보상금을 공탁할 수 있다.

[대법원 1998. 10. 20. 선고 98다30537]

판결요지

토지수용법 제61조 제2항 제1호는 보상금을 받을 자가 그 수령을 거부하는 때에는 기업자는 수용의 시기가 지 보상금을 공탁할 수 있다고 규정하고 있으므로, 보상금을 받을 자가 보상금의 수령을 거절할 것이 명백하다고 인정되는 경우에는 기업자는 보상금을 현실제공하지 아니하고 바로 보상금을 공탁할 수 있다.

- 보상금을 수령할 수 없을 때(수령불능)에는 i) 사실상 수령할 수 없을 때와 ii) 법률상 수령할 수 없는 때로 나눌 수 있음
- ‘사실상 수령할 수 없는 때’는 보상금을 받을 자가 주소지에 없기 때문에 수용의 개시일까지 보상금을 지급할 수 없거나 등기부상에 주소는 기재되어 있지만 주민등록상의 현주소를 알 수 없을 경우 등이며, ‘법률상 수령할 수 없는 때’는 보상금을 받을 자가 무능력자로서 법정대리인이 없는 때 등임
- 사업시행자가 과실 없이 보상금을 받을 자를 알 수 없는 때(불확지)에도 공탁할 수 있으나, 이 경우는 사업시행자가 보상금을 받을 자를 알 수 없는 것에 대하여 과실이 없어야 함
- 이와 같이 보상금을 받을 자를 모르는 경우에는 보상금을 받을 자의 외관을 갖춘 범위나 기준은 정해져 있으나 누가 진정한 보상금을 받을 자

- 인지를 모르는 경우(상대적불확지)와 보상금을 받을 자가 누구인지 전혀 알 수 없는 경우(절대적불확지)가 있으며, 두 경우 모두 공탁할 수 있음
- 불확지로 공탁할 수 있는 경우에는 i) 미등기이고 토지대장 등으로 소유자를 확정할 수 없는 경우, ii) 등기는 되어있으나 등기부상 소유자를 특정할 수 없는 경우, iii) 토지소유자 등이 사망하고 상속인의 범위·상속지분을 알 수 없는 경우, iv) 토지소유자 등의 등기부상 주소지가 미수복지구인 경우, v) 수용대상토지에 대한 소유권말소등기청구권을 피보전권리로 하는 처분금지처분등기가 경로되어 있는 경우, vi) 수용대상토지에 대한 원인무효에 기한 소유권이전등기말소청구소송의 계속으로 인한 예고등기가 경로되어 있는 경우, vii) 동일 부동산에 소유자를 달리 하는 2개의 등기부가 있는 경우, viii) 등기부상 공유지분의 합계가 1을 초과 또는 1에 미달하는 경우 등임
 - 압류 또는 가압류에 의하여 보상금의 지급이 금지된 때 중 일반채권에 기한 압류 또는 가압류, 담보권자의 물상대위권 행사에 의한 압류, 처분금지처분이 있는 경우 등은 공탁할 수 있으나, 국세체납처분에 의한 압류가 있는 경우와 채권압류 및 전부명령이 있는 경우, 수용토지 등이 압류되어 있는 경우에는 공탁할 수 없음

판례 ▶ 국세체납처분에 의한 압류가 있는 경우에는 공탁할 수 없다.

[대법원 2008. 04. 10. 선고 2006다60557]

판결요지

국세징수법상의 체납처분에 의한 압류만을 이유로 하여 사업시행자가 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '공익사업보상법'이라 한다) 제40조 제2항 제4호 또는 민사집행법 제248조 제1항에 의한 집행공탁을 할 수는 없으므로, 체납처분에 의한 압류만을 이유로 집행공탁이 이루어지고 사업시행자가 민사집행법 제248조 제4항에 따라 법원에 공탁사유를 신고하였다고 하더라도, 이러한 공탁사유의 신고로 인하여 민사집행법 제247조 제1항에 따른 배당요구 종기가 도래하고 그 후의 배당요구를 차단하는 효력이 발생한다고 할 수는 없다(대법원 2007. 4. 12. 선고 2004다20326 판결 참조).

판례 ▶ 채권압류 및 전부명령이 있는 경우에는 공탁할 수 없다.

[대법원 2000. 6. 23. 선고 98다31899]

판결요지

손실보상금에 대한 압류 또는 가압류로 보상금의 지불이 금지되었을 때를 별도의 공탁사유로서 인정하고 있는 토지수용법 제61조 제2항 제4호는 손실보상금청구권이 피수용자에게 귀속되어 있음을 전제로 하여 다만 압류 또는 가압류 등에 의하여 기업자가 피수용자에게 직접 손실보상금을 지급할 수 없을 때에 적용되는 것일 뿐, 나아가 손실보상금의 귀속주체가 변경된 경우 즉, 손실보상금청구권에 대한 전부명령이 이루어진 경우에게까지 적용되는 것은 아니다.

판례 ▶ 수용대상토지가 압류되어 있는 경우는 공탁할 수 없다.

[대법원 2000. 07. 04. 선고 98다62961]

판결요지

1. 토지수용법 제67조 제1항에 의하면, 기업자는 토지를 수용한 날에 그 소유권을 취득하며 그 토지에 관한 다른 권리는 소멸하는 것인바, 수용되는 토지에 대하여 가압류가 집행되어 있어도 토지의 수용으로 기업자가 그 소유권을 원시취득함으로써 가압류의 효력은 소멸되는 것이고, 토지에 대한 가압류가 그 수용 보상금 청구권에 당연히 전이되어 그 효력이 미치게 된다고는 볼 수 없다.
2. 공공필요에 의한 토지수용에 있어서 수용자가 취득하는 소유권이 담보물권 기타 모든 법적인 제한이 소멸된 완전한 소유권이어야 하는 것은 공익목적의 달성하기 위하여 불가피한 것으로 합리적인 조치라고 할 것이고, 토지수용법 제67조 제1항에 의하여 토지수용으로 인하여 그 토지에 대한 가압류집행의 효력이 상실된다고 하더라도 토지수용 후 그 보상금에 대하여 다시 보전절차를 취할 수 있으므로, 그러한 보전절차를 취하지 아니한 사람과 보전절차를 취한 사람을 동일하게 취급하지 아니한다고 하여 위 규정이 헌법상의 평등권을 침해하는 것이라고 할 수는 없다.

- 적법한 공탁에 한하여 보상금을 지급한 것과 같은 효력이 발생하므로,
 - i) 공탁요건에 해당하지 아니하는 공탁, ii) 일부의 공탁, iii) 조건부공탁 등은 하자 있는 공탁으로서 공탁의 효력이 발생하지 않음
- 다만, 공탁금을 피공탁자가 수령하면 피공탁자가 일부의 공탁이나 조건을 수락한 것으로 되므로 그 공탁은 공탁일에 소급하여 유효한 것으로 됨

판례 ▶ 조건부 공탁은 무효이다.

[대법원 1984. 04. 10. 선고 84다77]

판결요지

변제공탁에 있어서 채권자에게 반대급부 기타조건의 이행의무가 없음에도 불구하고 채무자가 이를 조건으로 공탁한 때에는 채권자가 이를 수락하지 않는 한 그 변제공탁은 무효이다.

- 보상금 공탁의 법적 성질은 사업시행자가 자신의 보상금지급의무의 이행을 위하여 하는 것으로서 채무자가 일반적인 채무를 면하기 위하여서 하는 변제공탁(민법 제487조)으로 봄
- 다만, ‘압류나 가압류에 의하여 보상금의 지급이 금지되었을 때’의 공탁은 보상금을 공탁함으로써 당해 토지수용위원회의 재결의 효력이 상실되지 않도록 하고, 강제집행 또는 보전집행절차의 어느 단계에 있어서 집행의 목적물(보상금)을 집행기관이나 제3채무자(사업시행자)가 공탁소에 공탁하여 그 목적물의 관리와 집행당사자간의 교부를 공탁절차에 따라 행하는 것이라 할 수 있으므로, 집행공탁(민사집행법 제248조 또는 제291조)으로 봄

판례 ▶ 토지수용법 제61조제2항제4호(「토지보상법」 제40조제2항제4호)에 따른 공탁의 성격은 집행공탁이다.

[대법원 1998. 9. 22. 선고 98다12812]

판결요지

토지수용법 제61조 제2항 제4호의 규정에 따라 압류 또는 가압류에 의하여 보상금의 지급이 금지되었음을 이유로 공탁하는 경우에는 공탁원인 사실에 압류 또는 가압류의 내용을 구체적으로 명시하여야 하고, 이 경우 공탁을 수리한 공탁공무원은 원표에 공탁금출급청구권에 대한 압류·가압류사실을 기재하고 공탁금출급청구권에 대한 압류·가압류가 있는 경우에 준하여 처리하여야 하며, 보상금지급청구권에 대한 중복압류(가압류를 포함한다)에 의하여 채권자가 경합된 경우에는 토지수용법 제61조 제2항 제4호 및 민사소송법 제581조에 의하여 기업자는 그 보상금을 집행공탁을 함으로써 면책될 수 있다.

- 보상금의 공탁은 보상금을 수령할 자가 거주하는 현주소지의 관할 공탁소에 함
- 다만, 보상금을 수령할 자가 특정되지 아니한 수인인 상대적불확지 공탁의 경우에는 그 중 1인의 주소지 관할 공탁소에 공탁할 수 있고, 보상금을 수령할 자가 여러 지역에 산재하여 있는 경우 토지소재지의 공탁소에 공탁할 수 있음

- 공탁서에 공탁 수리 전부터 존재하는 명백한 표현상의 오류가 있는 경우 공탁의 동일성을 해하지 않는 한도 안에서 공탁자의 신청에 의하여 그 오류를 시정하는 공탁서의 정정이 인정됨
- 다만, 공탁자·피공탁자·공탁금액 등은 공탁요건에 관한 것이므로 그 정정이 인정되지 않음

판례 ▶ 공탁서 정정의 허용 범위

[대법원 1995. 12. 12. 선고 94다42693]

판결요지

공탁서의 정정은 공탁신청이 수리된 후 공탁서의 착오 기재가 발견된 때에 공탁의 동일성을 해하지 아니하는 범위 내에서만 허용되는 것인데, '갑 및 을' 2인으로 되어 있는 피공탁자 명의를 '갑' 1인으로 정정하는 것은 단순한 착오 기재의 정정에 그치지 아니하고 공탁에 의하여 형성된 실체관계의 변경을 가져오는 것으로서 공탁의 동일성을 해하는 내용의 정정이므로 허용될 수 없다.

- 보상금의 공탁은 비자발적인 변제공탁이므로 보상금의 회수가 제한되어 피공탁자가 사업시행자에게 공탁금을 수령하지 않는다는 의사를 표시하더라도 그 수용재결이 당연무효이거나 소송 등에 의하여 취소되지 아니하는 한 사업시행자는 공탁금을 회수할 수 없음

판례 ▶ 토지소유자 등이 공탁금 수령을 거절하는 경우에도 사업시행자는 공탁금을 회수할 수 없다.

[대법원 1997. 09. 26. 선고 97다24290]

판결요지

1. 토지수용법 제61조 제2항에 의한 손실보상금의 공탁은 같은 법 제65조에 의하여 간접적으로 강제되는 것으로서 이와 같이 그 공탁이 자발적이 아닌 경우에는 「민법」 제489조의 적용은 배제되어 피공탁자가 공탁자에게 공탁금을 수령하지 아니한다는 의사를 표시하였다 할지라도 기업자는 그 공탁금을 회수할 수 없으므로 기업자가 피공탁자가 공탁금 수령을 거절한다는 이유로 그 공탁금을 회수한 것은 부적법하다.
2. 기업자가 토지수용법의 규정에 따라 적법하게 보상금을 공탁하는 등의 수용절차를 마친 이상 수용 목적물의 소유권을 원시적으로 적법하게 취득하므로 그 후에 부적법하게 공탁금이 회수된 사정만으로 종전의 공탁의 효력이 무효로 되는 것은 아니다.

- 토지소유자 등이 사업시행자에게 아무런 이익유보 없이 사업시행자가 지급 또는 공탁한 보상금을 수령한 경우에는 토지수용위원회가 행한 재결에 승복한 것으로 봄

- 재결에 대한 이의신청 또는 행정소송을 제기한 후 이의유보 없이 공탁된 보상금을 수령하였을 때에도 재결에 승복한 것으로 보므로 이의신청 또는 행정소송은 각하됨

판례 ▶ 이의유보 없이 보상금을 수령하였다면 재결에 승복한 것으로 본다.

[대법원 1992. 10. 13. 선고 91누13342]

판결요지

토지소유자가 기업자로부터 토지수용위원회의 수용재결 또는 이의재결에서 정한 보상금을 별다른 의사표시 없이 수령하였다면 이로써 위 수용재결 또는 이의재결에 승복하여 보상금을 수령한 취지로 봄이 상당하다 할 것이고 토지소유자가 수용재결에서 정한 보상금을 수령할 당시에는 이의유보를 하였다 하여도 이의재결에서 증액된 보상금을 수령하면서 일부수령이라는 등 유보의 의사표시를 하지 않은 이상 중앙토지수용위원회가 이의재결에서 정한 결과에 승복하여 이를 수령한 것이라고 봄이 상당하다.

판례 ▶ 이의재결의 보상금을 이의유보 없이 수령하였다면 행정소송을 제기 중이라 하여 이의유보의 의사표시가 있었다고 볼 수 없다.

[대법원 1993. 9. 14. 선고 92누18573]

판결요지

토지소유자가 수용재결에서 정한 손실보상금을 수령할 당시 이의유보의 뜻을 표시하였다 하더라도 이의재결에서 증액된 손실보상금을 수령하면서 이의유보의 뜻을 표시하지 아니한 이상 이는 이의재결의 결과에 승복하여 수령한 것으로 보아야 하고 위 추가보상금을 수령할 당시 이의재결을 다투는 행정소송이 계속 중이라는 사실만으로는 추가보상금의 수령에 관하여 이의유보의 의사표시가 있는 것과 같이 볼 수 없으므로 결국 이의재결의 효력을 다투는 위 소는 소의 이익이 없는 부적법한 소이다.

- 이의유보의 의사표시는 보상금을 수령하기 전에 사업시행자 또는 공탁 공무원에게 하되, 의사표시의 형식이 정해져 있지 않으므로 토지수용위원회의 재결에 승복하여 보상금을 수령하는 것이 아님을 표시하면 되고 반드시 문서로써 하여야 하는 것이 아니라 말로써 하는 것도 가능함
- 사업시행자가 수용 또는 사용의 개시일까지 보상금을 지급하거나 공탁하지 않아 재결이 실효되면 재결신청도 효력이 상실됨
- 이 경우 다시 재결신청을 하는 경우 보상계획의 열람 등의 절차를 다시 거치지 않아도 되며, 보상평가 후 1년 이내인 경우는 다시 협의를 하지 않고 재결신청을 할 수 있음

판례 ▶ 재결이 실효되면 재결신청도 효력을 상실한다.

[대법원 1987. 3. 10. 선고 84누158]

판결요지

1. 토지수용의 내용이 공익사업을 위해서 기업자에게 타인의 재산권을 강제적으로 취득시키는 효과를 나타내는데 있다고 하더라도 이는 그 보상금의 지급을 조건으로 하고 있는 것인 만큼 토지수용법 제65조의 규정내용 역시 기업자가 그 재결된 보상금을 그 수용시기까지 지급 또는 공탁하지 않은 이상 위 수용위원회의 재결은 물론 재결의 전제가 되는 재결신청도 아울러 그 효력을 상실하는 것이라고 해석함이 상당하다.
2. 재결의 효력이 상실되면 재결신청 역시 그 효력을 상실하게 되는 것이므로 그로 인하여 토지수용법 제17조 소정의 사업인정의 고시가 있는 날로부터 1년 이내에 재결신청을 하지 않는 것으로 되었다면 사업인정도 역시 효력을 상실하여 결국 그 수용절차 일체가 백지상태로 환원된다.

판례 ▶ 수용재결이 실효된 후 다시 수용재결을 신청하는 경우 보상계획의 열람 등의 절차를 다시 거쳐야 하는 것은 아니다.

[2010. 07. 16. 토지정책과-3723]

판결요지

토지보상법 제42조 제1항에서 사업시행자가 수용 또는 사용의 개시일까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급 또는 공탁하지 아니한 때에는 당해 토지수용위원회의 재결은 그 효력을 상실한다라고 규정하고 있습니다. 위 규정에 해당되어 재결이 실효된 후 다시 수용재결을 신청하는 경우에는 제15조에 의한 보상계획의 열람등의 절차를 거치는 것이 아니고, 토지보상법 제28조에 의한 수용재결신청 절차부터 다시 거쳐야 할 것으로 보며, 개별적인 사례에 대하여는 사실관계 등을 검토하여 판단하시기 바랍니다.

(3) 관련 규정

■ 「토지보상법」

제40조(보상금의 지급 또는 공탁) ① 사업시행자는 제38조 또는 제39조에 따른 사용의 경우를 제외하고는 수용 또는 사용의 개시일(토지수용위원회가 재결로써 결정한 수용 또는 사용을 시작하는 날을 말한다. 이하 같다)까지 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금을 지급하여야 한다.

② 사업시행자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 수용 또는 사용의 개시일까지 수용하거나 사용하려는 토지등의 소재지의 공탁소에 보상금을 공탁(供託)할 수 있다.

1. 보상금을 받을 자가 그 수령을 거부하거나 보상금을 수령할 수 없을 때
2. 사업시행자의 과실 없이 보상금을 받을 자를 알 수 없을 때
3. 관할 토지수용위원회가 재결한 보상금에 대하여 사업시행자가 불복할 때
4. 압류나 가압류에 의하여 보상금의 지급이 금지되었을 때

③ 사업인정고시가 된 후 권리의 변동이 있을 때에는 그 권리를 승계한 자가 제1항에

따른 보상금 또는 제2항에 따른 공탁금을 받는다.

④ 사업시행자는 제2항제3호의 경우 보상금을 받을 자에게 자기가 산정한 보상금을 지급하고 그 금액과 토지수용위원회가 재결한 보상금과의 차액(差額)을 공탁하여야 한다. 이 경우 보상금을 받을 자는 그 불복의 절차가 종결될 때까지 공탁된 보상금을 수령할 수 없다.

■ 「토지보상법 시행령」

제20조(보상금의 공탁) ① 법 제40조제2항에 따른 공탁을 채권으로 하는 경우 그 금액은 법 제63조제7항에 따라 채권으로 지급할 수 있는 금액으로 한다.

② 사업시행자가 국가인 경우에는 법 제69조제1항에 따른 보상채권(이하 “보상채권”이라 한다)을 제34조제2항에 따른 보상채권취급기관으로부터 교부받아 공탁한다. 이 경우 보상채권의 발행일은 사업시행자가 제34조제2항에 따른 보상채권취급기관으로부터 보상채권을 교부받은 날이 속하는 달의 말일로 하며, 보상채권을 교부받은 날부터 보상채권 발행일의 전날까지의 이자는 현금으로 공탁하여야 한다.

제21조(권리를 승계한 자의 보상금 수령) 법 제40조제3항에 따라 보상금(공탁된 경우에는 공탁금을 말한다. 이하 이 조에서 같다)을 받는 자는 보상금을 받을 권리를 승계한 사실을 증명하는 서류를 사업시행자(공탁된 경우에는 공탁공무원을 말한다)에게 제출하여야 한다.

3. 재결의 효과

1) 주요내용

- 재결로써 수용의 절차는 종결되고 재결의 내용에 따라 사업시행자와 토지소유자 등에게 수용의 효과가 발생함
- 사업시행자는 수용의 개시일까지 보상금을 지급 또는 공탁하는 조건으로 수용의 개시일에 목적물을 소유권을 취득하며, 그 토지나 물건에 관한 다른 권리는 이와 동시에 소멸함
- 다만, 토지수용위원회의 재결로 인정된 권리는 소멸되거나 그 행사가 정지되지 아니함

재결례 ▶ 사업지구에 편입된 토지상의 송전선 관련 구분지상권을 존속시키기로 결정한 재결례

[중토위 2013. 6. 20.]

재결요지

법 제45조제1항에 따르면 사업시행자는 수용의 개시일에 토지나 물건의 소유권을 취득하며 그 토지나 물건에 관한 다른 권리는 이와 동시에 소멸하도록 되어 있으나, 같은 법 같은 조 제3항에 따르면 토지수용위원회의 재결로 인정된 권리는 위 규정에 불구하고 소멸되거나 정지되지 아니하도록 되어 있다. 관계자료(사업시행자 의견, 한국전력공사의 의견 등)를 검토한 결과, 이 건 토지(00리 808-20 외 3필지 791㎡ 중 214㎡)에 구분지상권(송전선)이 설정되어 있으나 이 건 공익사업에 지장을 초래하지 아니한 바, 이 건 구분지상권을 소멸시키는 것은 또 다른 공익을 희생시키는 결과를 초래하므로 구분지상권을 존속시키도록 한다.

- 토지소유자 및 관계인은 수용으로 인한 보상금을 수령할 권리와 환매의 대상 토지가 있을 경우에는 환매할 수 있는 권리가 발생함
- 토지소유자 등과 그 밖에 토지소유자 등에 포함되지 아니하는 자로서 수용하거나 사용할 토지나 그 토지에 있는 물건에 관한 권리를 가진 자는 수용 또는 사용의 개시일까지 그 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하거나 이전하여야 함

- 다만, i) 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 할 자가 고의나 과실 없이 그 의무를 이행할 수 없을 때, ii) 사업시행자가 과실 없이 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 할 의무가 있는 자를 알 수 없을 때에는 사업시행자의 청구에 의해 시장 등이 토지나 물건의 인도 또는 이전을 대행하여야 함
- 「토지보상법」 또는 「토지보상법」에 따른 처분으로 인한 의무를 이행하여야 할 자가 그 정하여진 기간 이내에 의무를 이행하지 아니하거나 완료하기 어려운 경우 또는 그로 하여금 그 의무를 이행하게 하는 것이 현저히 공익을 해친다고 인정되는 사유가 있는 경우에는 사업시행자는 시장 등에게 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 대집행을 신청할 수 있음
- 이 경우 신청을 받은 시장 등은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 함
- 사업시행자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 직접 대집행을 할 수 있음
- 토지수용위원회의 재결이 있은 후 수용하거나 사용할 토지나 물건이 토지소유자 등의 고의나 과실 없이 멸실되거나 훼손된 경우 그로 인한 손실은 사업시행자가 부담함
- 담보물권의 목적물이 수용되거나 사용된 경우 그 담보물권은 그 목적물의 수용 또는 사용으로 인하여 채무자가 받을 보상금에 대하여 행사할 수 있음
- 다만, 그 보상금이 채무자에게 지급되기 전에 압류하여야 하나, 이미 제3자가 압류하여 그 보상금의 특정성이 상실되지 않고 있으면 담보권자가 스스로 이를 압류하지 않아도 됨

2) 유의사항

- 재결에 의한 사업시행자의 권리취득의 시기는 수용 또는 사용의 개시일임
- 사업시행자가 재결에 의하여 목적물의 소유권을 취득하는 것은 승계취득이 아니라 원시취득이므로 수용의 개시일에 수용의 목적물에 대한 종래의 모든 권리는 소멸함과 동시에, 사업시행자는 아무런 부담이나 흠이 없는 완전한 소유권이 되어, 사법상매매에 있어서와 같이 권리하자담보(민법 제570조~제579조)나 물건하자담보(민법 제580조)의 문제는 발생하지 않음
- 또한 형식상 명의인을 피수용자로 확정하고 수용의 절차를 마친 경우에도 그 수용의 효과를 부인할 수 없으므로 수용목적물의 소유자가 누구이냐를 묻지 않고 사업시행자는 완전하고 확실하게 그 권리를 취득함

판례 ▶ 수용에 의한 토지취득은 원시취득이다.

[대법원 2001. 1. 16. 선고 98다58511]

판결요지

토지수용법에 의한 수용재결의 효과로서 수용에 의한 기업자의 토지소유권취득은 토지소유자와 수용자와의 법률행위에 의하여 승계취득하는 것이 아니라, 법률의 규정에 의하여 원시취득하는 것이므로, 토지소유자가 토지수용법 제63조의 규정에 의하여 부담하는 토지의 인도 의무에는 수용목적물에 숨은 하자가 있는 경우에도 하자담보책임이 포함되지 아니하여 토지소유자는 수용시기까지 수용 대상 토지를 현존 상태 그대로 기업자에게 인도할 의무가 있을 뿐이다.

- 수용으로 인한 부동산물권 변동은 「민법」 제187조에 따라登記하지 않아도 그 효력이 발생하며, 사업시행자가 단독으로 그 등기를 신청할 수 있음
- 다만, 사업시행자가 수용으로 취득한 물건을 다른 사람에게 처분하기 위하여서는 그 취득의 등기를 먼저 하여야 함

유권해석 ▶ 재결보상금 지급이후 수용개시일전 사이에 소유권이 제3자에게 이전된 경우 수용 등기의 방법

[2004. 08. 23. 법원행정처 부등3402-419]

질의요지

수용재결 후 수용개시일전에 토지 등 소유자에게 재결보상금을 지급하였으나 수용개시일이 도래하지 않아 수용등기를 하지 못한 상태에서 토지 등 소유자가 선의의 제3자에게 당해 토지 등의 소유권을 이전하였을 경우 공사가 수용개시일 이후 제3자를 등기의무가로 하여 당해 토지에 대한 수용등기를 유효하게 할 수 있는지 여부

회신내용

등기부상의 소유명의인인 갑을 피수용자로 하여 수용재결 후 사업시행자가 피수용자인 갑에게 보상금을 지급하였으나 수용의 시기 이전에 갑이 을에게 소유권이전등기를 경료한 경우, 사업시행자는 을을 등기의 무자로 하여 재결서 등본 및 갑이 보상금을 수령하였음을 증명하는 서면을 첨부하여 단독으로 수용을 원인으로 한 소유권이전등기를 신청할 수 있다.

- 수용재결에 의한 취득은 원시취득이므로 재결로 취득한 토지 등에 하자가 있는 경우(폐기물 매립 등)에도 사업시행자는 토지소유자 등에 대해 매도인의 하자담보책임이나 부당이득반환 등을 청구할 수 없음

판례 ▶ 재결로 취득한 토지에 폐기물 매립 등의 하자가 있는 경우에도 토지소유자는 매도인의 하자담보책임을 부담하지 않는다.

[대법원 2001. 1. 16. 선고 98다58511]

판결요지

1. 토지수용법에 의한 수용재결의 효과로서 수용에 의한 기업자의 토지소유권취득은 토지소유자와 수용자와의 법률행위에 의하여 승계취득하는 것이 아니라, 법률의 규정에 의하여 원시취득하는 것이므로, 토지소유자가 토지수용법 제63조의 규정에 의하여 부담하는 토지의 인도사무에는 수용목적물에 숨은 하자가 있는 경우에도 하자담보책임이 포함되지 아니하여 토지소유자는 수용시기까지 수용 대상 토지를 현존 상태 그대로 기업자에게 인도할 의무가 있을 뿐이다.
2. 제3자가 무단으로 폐기물을 매립하여 놓은 상태의 토지를 수용한 경우, 위 폐기물은 토지의 토사와 물리적으로 분리할 수 없을 정도로 혼합되어 있어 독립된 물건이 아니며 토지수용법 제49조 제1항의 이전료를 지급하고 이전시켜야 되는 물건도 아니어서 토지소유자는 폐기물의 이전의무가 있다고 볼 수 없다고 한 원심의 판단을 수긍한 사례.
3. 수용재결이 있은 후에 수용 대상 토지에 숨은 하자가 발견되는 때에는 불복기간이 경과되지 아니한 경우라면 공평의 견지에서 기업자는 그 하자를 이유로 재결에 대한 이의를 거쳐 손실보상금의 감액을 내세워 행정소송을 제기할 수 있다고 보는 것이 상당하나, 이러한 불복절차를 취하지 않았으므로 그 재결에 대하여 더 이상 다툴 수 없게 된 경우에는 기업자는 그 재결이 당연무효이거나 취소되지 않는 한 재결에서 정한 손실보상금의 산정에 있어서 위 하자가 반영되지 않았다는 이유로 민사소송절차로 토지소유자에게 부당이득의 반환을 구할 수는 없다.

- 사업시행자가 가지는 토지나 물건의 인도 또는 이전 청구권은 소유권자로서 가지는 권리가 아니라 사업시행자로서 수용의 효과에 따라 발생되는 권리이므로 해당 물건 등이 사업인정 이전 또는 이후에 설치되었는지, 합법 또는 불법적으로 설치되었는지를 묻지 않으며, 그 물건을 이전하여야 할 토지소유자 등뿐만 아니라 불법점유자, 사업인정 후 새로이 권리를 취득한 자에게도 주장할 수 있음
- 만일 인도 또는 이전 의무자가 인도 또는 이전에 응하지 않으면 차임 상당의 부당이득 반환의무가 발생함

판례 ▶ 지장물을 이전하지 않은 토지소유자 등은 토지의 점유사용에 따른 차임 상당의 부당이득 반환의무가 있다.

[대법원 2012. 12. 13. 선고 2012다71978]

판결요지

갑 지방공사가 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 따라 토지를 협의취득한 후에도 을이 그 지상에 설치했거나 보관하던 창고 등 지장물을 이전하지 않자, 갑 공사가 을을 상대로 토지 인도 시까지의 차임 상당 부당이득반환을 구한 사안에서, 을은 지장물이 철거·이전되어 토지가 인도된 시점까지 토지의 점유·사용에 따른 차임 상당의 부당이득 반환의무가 있다.

- 협의취득에서는 사업시행자에게 토지 또는 물건의 인도 또는 이전 청구권이나 대집행 신청권은 발생하지 않음

판례 ▶ 협의취득 시 건축물소유자가 약정한 철거의무의 강제적 이행을 대집행의 방법으로 실현할 수 없다.

[대법원 2006. 10. 13. 선고 2006두7096]

판결요지

행정대집행법상 대집행의 대상이 되는 대체적 작위의무는 공법상 의무이어야 할 것인데, 구 공공용지의 취득 및 손실보상에 관한 특례법(2002. 2. 4. 법률 제6656호 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 부칙 제2조로 폐지)에 따른 토지 등의 협의취득은 공공사업에 필요한 토지 등을 그 소유자와의 협의에 의하여 취득하는 것으로서 공공기관이 사경제주체로서 행하는 사법상 매매 내지 사법상 계약의 실질을 가지는 것이므로, 그 협의취득시 건물소유자가 매매대상 건물에 대한 철거의무를 부담하겠다는 취지의 약정을 하였다고 하더라도 이러한 철거의무는 공법상의 의무가 될 수 없고, 이 경우에도 행정대집행법을 준용하여 대집행을 허용하는 별도의 규정이 없는 한 위와 같은 철거의무는 행정대집행법에 의한 대집행의 대상이 되지 않는다.

- 보상금 증액에 관한 행정소송이 진행되고 있는 경우에도 사업시행자는 행정대집행을 신청할 수 있음(집행부정지)

유권해석 ▶ 사업시행자가 수용개시일까지 보상금을 지급 또는 공탁한 경우에는 보상금 증액에 관한 행정소송 진행시에도 행정대집행을 신청할 수 있다.

[2011. 02. 23. 토지정책과-906]

질의요지

수용재결 이후 보상금 증액에 관한 행정소송 진행시에도 행정대집행 가능 여부 및 토지소유자가 이의재결 결과 증액된 보상금을 수령한 것을 이유로 보상금증액 행정소송의 무효 주장이 가능한지 여부

회신내용

사업시행자가 수용개시일까지 재결 보상금을 지급 또는 공탁한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 대집행을 신청할 수 있다고 보며, 보상금을 받을 자는 증액되어 공탁된 보상금을 소송종결시까지 수령할 수 없으며, 이를 수령하였을 경우에는 이의재결 결과를 인정한 것으로서 주장이 가능하다고 보나 구체적인 사항은 법률전문가에게 문의하시기 바랍니다.

- 토지수용위원회의 재결이 있는 후에 수용할 토지나 물건이 토지소유자 등의 고의나 과실 없이 멸실 또는 훼손되었을 경우에는 한하여 그로 인한 손실은 사업시행자가 부담하므로, i) 토지수용위원회의 재결이 있기 전에 토지나 물건이 멸실 또는 훼손되었을 때, ii) 재결이 있는 후에 토지소유자 등의 고의나 과실에 의해 토지나 물건이 멸실 또는 훼손되었을 때에는 보상대상에서 제외하거나 보상액을 감액하여야 함

유권해석 ▶ 물건조사 및 보상계획공고 후 화재로 소실된 건축물 등은 보상대상이 아니다.

[2012. 07. 27. 토지정책과-3738]

질의요지

물건조사 및 보상계획공고 후 화재로 소실되어 존재하지 않는 물건에 대한 보상 여부?

회신내용

당해 공익사업 시행과 관련 없이 화재로 소실되어 경제적 가치가 없는 경우 등에는 보상대상에 해당되지 아니한다고 보며, 개별적인 사례는 사업시행자가 관련법령 및 사실관계 등을 검토하여 판단할 사항으로 봅니다.

재결례 ▶ 사업인정고시일 이전에 수용재결과 무관하게 화재로 전소된 영업장의 경우 영업보상 대상이 아니다.

[중토위 2017. 6. 8.]

재결요지

000가 영업보상을 하여 달라는 의견에 대하여,
법 제46조에 따르면 토지수용위원회의 재결이 있는 후 수용하거나 사용할 토지나 물건이 토지소유자 또는 관계인의 고의나 과실 없이 멸실되거나 훼손된 경우 그로 인한 손실은 사업시행자가 부담한다고 되어 있다.

관계자료(사업시행자 의견 등)를 검토한 결과, 소유자는 사업인정고시일 이전인 2012. 12. 1.부터 창고를 임차하여 가구판매업을 하던 중 수용재결과 무관하게 2016. 10. 4. 원인불명으로 확인된 화재로 인하여 영업장소 전부가 전소되었다. 따라서 이는 영업보상 대상이 아니므로 소유자의 주장을 받아들일 수 없다.

(3) 관련 규정

■ 「토지보상법」

제43조(토지 또는 물건의 인도 등) 토지소유자 및 관계인과 그 밖에 토지소유자나 관계인에 포함되지 아니하는 자로서 수용하거나 사용할 토지나 그 토지에 있는 물건에 관한 권리를 가진 자는 수용 또는 사용의 개시일까지 그 토지나 물건을 사업시행자에게 인도하거나 이전하여야 한다.

제44조(인도 또는 이전의 대행) ① 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 사업시행자의 청구에 의하여 토지나 물건의 인도 또는 이전을 대행하여야 한다.

- 1. 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 할 자가 고의나 과실 없이 그 의무를 이행할 수 없을 때
- 2. 사업시행자가 과실 없이 토지나 물건을 인도하거나 이전하여야 할 의무가 있는 자를 알 수 없을 때

② 제1항에 따라 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장이 토지나 물건의 인도 또는 이전을 대행하는 경우 그로 인한 비용은 그 의무자가 부담한다.

제45조(권리의 취득·소멸 및 제한) ① 사업시행자는 수용의 개시일에 토지나 물건의 소유권을 취득하며, 그 토지나 물건에 관한 다른 권리는 이와 동시에 소멸한다.

② 사업시행자는 사용의 개시일에 토지나 물건의 사용권을 취득하며, 그 토지나 물건에 관한 다른 권리는 사용 기간 중에는 행사하지 못한다.

③ 토지수용위원회의 재결로 인정된 권리는 제1항 및 제2항에도 불구하고 소멸되거나 그 행사가 정지되지 아니한다.

제46조(위험부담) 토지수용위원회의 재결이 있은 후 수용하거나 사용할 토지나 물건이 토지소유자 또는 관계인의 고의나 과실 없이 멸실되거나 훼손된 경우 그로 인한 손실은 사업시행자가 부담한다.

제47조(담보물권과 보상금) 담보물권의 목적물이 수용되거나 사용된 경우 그 담보물권은 그 목적물의 수용 또는 사용으로 인하여 채무자가 받을 보상금에 대하여 행사할 수 있다. 다만, 그 보상금이 채무자에게 지급되기 전에 압류하여야 한다.

제48조(반환 및 원상회복의 의무) ① 사업시행자는 토지나 물건의 사용기간이 끝났을 때나 사업의 폐지·변경 또는 그 밖의 사유로 사용할 필요가 없게 되었을 때에는 지체 없이 그 토지나 물건을 그 토지나 물건의 소유자 또는 그 승계인에게 반환하여야 한다.
② 제1항의 경우에 사업시행자는 토지소유자가 원상회복을 청구하면 미리 그 손실을 보상한 경우를 제외하고는 그 토지를 원상으로 회복하여 반환하여야 한다.

4. 재결의 불복

- 「토지보상법」에서는 재결의 취소 또는 변경을 청구하는 항고쟁송으로서 이의신청과 행정소송을 규정하고 있음
- 이의신청 및 행정소송에 대하여 「토지보상법」에서 「행정심판법」 및 「행정소송법」의 특례를 규정하고 있는 경우를 제외하고는 「토지보상법」상의 이의신청 및 행정소송에서도 「행정심판법」 및 「행정소송법」이 적용됨
 - 즉, 행정심판(이의신청)의 청구기간이나 행정소송의 제기기간에 대해서는 재결서의 정보가 송달된 날로부터 30일 이내(이의신청을 거치지 않고 행정소송을 제기하는 경우에는 60일 이내)에 제기할 수 있도록 특별히 규정하고 있기 때문에 이에 대해서는 「행정심판법」과 「행정소송법」이 적용되지 않음

1) 이의신청

(1) 주요내용

- 중앙토지수용위원회의 재결에 이의가 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있으며, 지방토지수용위원회의 재결에 이의가 있는 자는 해당 지방토지수용위원회를 거쳐 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있음
- 이의신청은 재결서의 정보를 받은 날부터 30일 이내에 이의신청서에 i) 당사자의 성명 또는 명칭 및 주소, ii) 신청의 요지 및 이유 등의 사항을 적고, 재결서 정보의 사본을 첨부하여 해당 토지수용위원회에 제출해야 함
 - 만일 토지수용위원회가 재결서의 정보를 송달하면서 이의신청기간을 알리지 않았다면 「행정심판법」 제27조에 의하여 재결이 있음을 알게 된 날부터 90일 이내, 또는 재결이 있는 날로부터 180일 이내에 이의신청할 수 있음

- 지방토지수용위원회가 이의신청서를 접수하였을 때에는 그 이의신청서에 i) 신청인이 재결서의 정본을 받은 날짜 등이 적힌 우편송달통지서 사본, ii) 지방토지수용위원회가 의뢰하여 행한 감정평가서 및 심의안건 사본, iii) 그 밖에 이의신청의 재결에 필요한 자료 등의 서류를 첨부하여 지체 없이 중앙토지수용위원회에 송부하여야 함
- 중앙토지수용위원회가 이의신청서를 접수하였을 때에는 신청인의 상대방에게 그 신청의 요지를 통지하여야 함
 - 다만, 통지받을 자를 알 수 없거나 그 주소·거소 또는 그 밖에 통지할 장소를 알 수 없을 때에는 통지하지 않을 수 있음
- 중앙토지수용위원회는 이의신청을 받은 경우 재결이 위법하거나 부당하다고 인정할 때에는 그 재결의 전부 또는 일부를 취소하거나 보상액을 변경할 수 있음
- 이의신청에 대한 재결도 불고불리의 원칙과 불이익변경금지의 원칙이 적용되므로, 중앙토지수용위원회는 보상금의 증액을 제외하고는 이의신청 외의 사항에 대하여서는 재결하지 못하며, 이의신청의 대상이 되는 재결보다 그 신청인에게 불이익한 재결을 하지 못함
- 중앙토지수용위원회가 이의신청에 대한 재결을 한 경우에는 재결서의 정본을 사업시행자·토지소유자 등에게 송달하여야 함
- 보상금이 증액된 경우 사업시행자는 재결의 취소 또는 변경의 재결서 정본을 받은 날부터 30일 이내에 보상금을 받을 자에게 그 늘어난 보상금을 지급하여야 함
 - 다만, i) 보상금을 받을 자가 그 수령을 거부하거나 보상금을 수령할 수 없을 때, ii) 사업시행자의 과실 없이 보상금을 받을 자를 알 수 없을 때, iii) 압류나 가압류에 의하여 보상금의 지급이 금지되었을 때 등에 해당할 경우에는 그 금액을 공탁할 수 있음

- 이의신청에 대한 재결서가 송달된 날로부터 30일 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 그 밖의 사유로 이의신청에 대한 재결이 확정된 때에는 「민사소송법」상의 확정판결이 있는 것으로 보며, 재결서 정보는 집행력 있는 판결의 정보와 동일한 효력을 가짐
- 사업시행자, 토지소유자 등은 이의신청에 대한 재결이 확정되었을 때에는 관할 토지수용위원회에 재결확정증명서의 발급을 청구할 수 있음
- 이의의 신청은 사업의 진행 및 토지의 수용 또는 사용을 정지시키지 아니함

(2) 유의사항

- 재결신청은 사업시행자만이 할 수 있으나, 이의신청이나 행정소송은 재결에 불복하는 사업시행자 또는 토지소유자 등 누구나 제기할 수 있음
 - 다만, 이의유보 없이 토지수용위원회에서 재결한 보상금을 지급받거나 그 공탁된 보상금을 수령한 토지소유자 등은 그 재결에 대하여 승복한 것으로 보므로 재결에 대하여 불복할 수 없음
- 「토지보상법」 제83조제3항에서 「행정심판법」보다 이의신청기간을 짧게 규정하고 있는 것이 헌법에 위반되지 않음

판례 ▶ 이의신청의 청구기간을 1월로 규정한 토지수용법 제73조제2항(「토지보상법」 제83조 제3항)은 헌법에 위반되지 않는다.

[헌법재판소 2002. 11. 28. 선고 2002헌바38]

판시사항

중앙토지수용위원회의 재결에 대하여 이의를 신청하는 경우 1월의 이의신청기간을 규정한 토지수용법 제73조 제2항의 위헌여부(소극)

결정요지

토지수용법 제73조 제2항이 조항이 규정하는 1월의 청구기간이 행정심판법의 그것에 비하여 상대적으로 비록 단기간이지만 그렇다고 하여 이것이 청구인들의 재판청구권 행사를 불가능하게 하거나 현저히 곤란하게 할 정도로 짧은 것은 아니어서 청구기간에 관한 입법재량의 한계를 일탈한 것이라고 할 수 없다. 나아가 이 조항이 이 조문 제1항과 함께 추구하는 신속한 권리구제 및 법원 판결의 적정성 보장이라는 공익은 매우 크다고 할 것이므로 이 조항이 비례의 원칙을 위반하거나 청구인들의 재판청구권을 침해하거나 평등의 원칙을 위반한다고는 할 수 없다.

- 이의신청 기간을 도과한 이의신청은 부적법하므로 각하대상임

재결례 ▶ 이의신청 기간을 도과한 이의신청은 요건미비로 각하대상이다.

[중토위 2017.6.22]

판결요지

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘법’이라 한다) 제83조제3항에 의하면 토지수용위원회의 재결에 이의가 있는 자는 재결서 정보를 받은 날부터 30일 이내에 이의의 신청을 하여야 한다.

000지방토지수용위원회는 이 사건 수용재결 이후에 재결서 정보를 수령한 날부터 30일 이내에 이의신청을 할 수 있음을 안내하는 내용과 함께 소유자 및 관계인에게 재결서를 송달하였고, 이의신청인 정희일은 2016. 8. 2.에 재결서를 수령하여 2017. 9. 1.까지 이의신청서를 제출하였어야 함에도 기한을 도과한 2017. 9. 2.에 이의신청서를 제출한 것이 확인되므로 이의신청인 000의 이의신청은 부적법하여 이를 각하하기로 하다.

- 실효된 재결에 대한 이의신청은 부적법하므로 관할 토지수용위원회에서 반송하여야 함

판례 ▶ 실효된 수용재결에 대한 이의신청은 쟁송의 이익이 없어 부적법하다.

[대법원 1997. 04. 08. 선고 96누4121]

판결요지

중앙 또는 지방토지수용위원회의 수용재결은 그 성질에 있어 구체적으로 일정한 법률효과의 발생을 목적으로 하는 점에서 일반의 행정처분과 전혀 다를 바가 없으므로, 이의신청의 대상이 된 중앙 또는 지방토지수용위원회의 수용재결이 실효되는 등의 사유로 인하여 이미 존재하지 아니하는 경우에는 그에 대한 이의신청은 쟁송의 이익이 없어 부적법하다.

유권해석 ▶ 실효된 재결에 대한 이의신청은 무의미하므로 지방토지수용위원회에서 반려 등 필요한 조치를 하여야 한다.

[2010. 10. 17. 토지정책과-4957]

질의요지

사업시행자가 수용재결 보상금을 지급 또는 공탁하지 않아 수용재결이 실효된 경우, 접수된 수용재결 이의신청건을 중앙토지수용위원회로 이송해야 하는지 또는 지방토지수용위원회에서 반려 가능한지 여부

회신내용

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」제83조제2항에 의하면, 지방토지수용위원회의 제34조의 규정에 의한 재결에 대하여 이의가 있는 자는 당해 지방토지수용위원회를 거쳐 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다고 규정되어 있습니다. 하지만, 수용재결에 대한 이의신청은 수용재결의 효력이 유효함을 전제로 하는 것이나, 수용재결이 실효되었다면 이의신청 자체가 무의미하므로 지방토지수용위원회에서 반려 등 필요한 조치를 하여야 할 사항이라고 봅니다.

- 공유물에 대한 이의신청은 공유물의 보존행위에 해당하지 않으므로 이의신청의 효력은 이의신청한 공유자에 한정됨

판례 ▶ 공유자중 1인인 원고가 한 이의신청의 효력

[대법원 1982. 07. 13. 선고 80누405, 406]

판결요지

토지수용재결에 대한 이의신청은 공유물 보존행위에 해당한다고 볼 수 없으므로 공유자중의 1인인 원고가 자기 명의로만 한 이의신청의 효력은 당해 원고에게만 미친다.

- 이의재결에서 증액된 보상금을 지급하거나 공탁하지 않는 경우에도 이의재결이 실효되지 않으나, 사업시행자가 증액된 보상금에 불복하여 행정소송을 제기하는 경우에는 사실심 변론종결 당시까지 증액된 보상금을 공탁하여야 함

판례 ▶ 이의재결에서 증액된 보상금을 지급 또는 공탁하지 아니하였다 하더라도 그 때문에 이의재결 자체가 당연히 실효되는 것은 아니다.

[대법원 1992. 03. 10. 선고 91누8081]

판결요지

토지수용법상의 이의재결절차는 수용재결에 대한 불복절차이면서 수용재결과는 확정적 효력 등을 달리하는 별개의 절차이므로 기업자가 이의재결에서 증액된 보상금을 일정한 기한 내에 지급 또는 공탁하지 아니하였다 하더라도 그 때문에 이의재결 자체가 당연히 실효된다고는 할 수 없다.

판례 ▶ 사업시행자가 재결에 불복하여 이의신청을 거쳐 행정소송을 제기하는 경우 이의재결에서 증액된 보상금을 공탁하여야 할 시기

[대법원 2008. 02. 15. 선고 2006두9832]

판결요지

사업시행자가 재결에 불복하여 이의신청을 거쳐 행정소송을 제기하는 경우에는 원칙적으로 행정소송 제기 전에 이의재결에서 증액된 보상금을 공탁하여야 하지만, 제소 당시 그와 같은 요건을 구비하지 못하였다 하여도 사실심 변론종결 당시까지 그 요건을 갖추었다면 그 흠결의 하자는 치유되었다고 본다.

- 이의재결과 행정소송을 동시에 진행한 결과 이의재결금액이 행정소송의 판결금액보다 높을 경우에는 이의재결금액을 지급하여야 함

[2005. 11. 04. 토지정책팀-1061]

질의요지

수용재결에 대한 이의신청재결(2005.9.28)금액이 81,011천원, 동일 건에 대하여 동시에 제기한 행정소송 판결(2005.9.23)금액이 78,198천원 일 경우 사업시행자가 우선해서 지급하여야 할 손실보상금은?

회신내용

이의신청재결 금액에 대하여는 재결서 정보를 송부 받은 날부터 30일 이내에 보상금을 받을 자에게 그 증액된 보상금을 지급하도록 되어 있으므로 이의신청 재결로 인하여 증액된 보상금에 대하여는 위 규정에 따라 지급하여야 한다고 봅니다.

(3) 관련 규정

■ 「토지보상법」

제83조(이의의 신청) ① 중앙토지수용위원회의 제34조에 따른 재결에 이의가 있는 자는 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다.

② 지방토지수용위원회의 제34조에 따른 재결에 이의가 있는 자는 해당 지방토지수용위원회를 거쳐 중앙토지수용위원회에 이의를 신청할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 이의의 신청은 재결서의 정보를 받은 날부터 30일 이내에 하여야 한다.

제84조(이의신청에 대한 재결) ① 중앙토지수용위원회는 제83조에 따른 이의신청을 받은 경우 제34조에 따른 재결이 위법하거나 부당하다고 인정할 때에는 그 재결의 전부 또는 일부를 취소하거나 보상액을 변경할 수 있다.

② 제1항에 따라 보상금이 늘어난 경우 사업시행자는 재결의 취소 또는 변경의 재결서 정보를 받은 날부터 30일 이내에 보상금을 받을 자에게 그 늘어난 보상금을 지급하여야 한다. 다만, 제40조제2항제1호·제2호 또는 제4호에 해당할 때에는 그 금액을 공탁할 수 있다.

제86조(이의신청에 대한 재결의 효력) ① 제85조제1항에 따른 기간 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 그 밖의 사유로 이의신청에 대한 재결이 확정된 때에는 「민사소송법」상의 확정판결이 있는 것으로 보며, 재결서 정보는 집행력 있는 판결의 정보와 동일한 효력을 가진다.

② 사업시행자, 토지소유자 또는 관계인은 이의신청에 대한 재결이 확정되었을 때에는 관할 토지수용위원회에 대통령령으로 정하는 바에 따라 재결확정증명서의 발급을 청구할 수 있다.

■ 「토지보상법 시행령」

제45조(이의의 신청) ① 법 제83조에 따라 이의신청을 하려는 자는 국토교통부령으로 정하는 이의신청서(이하 "이의신청서"라 한다)에 다음 각 호의 사항을 적고, 재결서 정보의 사본을 첨부하여 해당 토지수용위원회에 제출하여야 한다.

1. 당사자의 성명 또는 명칭 및 주소
2. 신청의 요지 및 이유

② 법 제83조제2항에 따라 지방토지수용위원회가 이의신청서를 접수하였을 때에는 그 이의신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 지체 없이 중앙토지수용위원회에 송부하여야 한다.

1. 신청인이 재결서의 정보를 받은 날짜 등이 적힌 우편송달통지서 사본
2. 지방토지수용위원회가 의뢰하여 행한 감정평가서 및 심의안건 사본
3. 그 밖에 이의신청의 재결에 필요한 자료

③ 중앙토지수용위원회가 법 제83조에 따라 이의신청서를 접수하였을 때에는 신청인의 상대방에게 그 신청의 요지를 통지하여야 한다. 다만, 통지받을 자를 알 수 없거나 그 주소·거소 또는 그 밖에 통지할 장소를 알 수 없을 때에는 그러하지 아니하다.

제46조(이의신청에 대한 재결서의 송달) 중앙토지수용위원회는 법 제84조에 따라 이의신청에 대한 재결을 한 경우에는 재결서의 정보를 사업시행자·토지소유자 및 관계인에게 송달하여야 한다.

제47조(재결확정증명서) ① 사업시행자·토지소유자 또는 관계인은 법 제86조제2항에 따른 재결확정증명서(이하 이 조에서 "재결확정증명서"라 한다)의 발급을 청구하려는 경우에는 국토교통부령으로 정하는 재결확정증명청구서에 이의신청에 대한 재결서의 정보를 첨부하여 중앙토지수용위원회에 제출하여야 한다.

② 재결확정증명서는 재결서 정보의 끝에 「민사집행법」 제29조제2항에 준하여 집행문을 적고, 중앙토지수용위원회의 간사 또는 서기가 기명날인한 후 중앙토지수용위원회 위원장의 직인을 날인하여 발급한다.

③ 중앙토지수용위원회는 재결확정증명서를 발급하려는 경우에는 법 제85조제1항에 따른 행정소송의 제기 여부를 관할 법원에 조회하여야 한다.

2) 행정소송

(1) 주요내용

- 사업시행자 및 토지소유자 등이 재결에 불복하여 제기할 수 있는 행정소

송에는 형식적당사자소송, 취소소송, 무효등확인소송 등이 있으며, 형식적당사자소송 및 취소소송은 재결서를 받은 날부터 60일 이내에, 이의신청을 거쳤을 때에는 이의신청에 대한 재결서를 받은 날부터 30일 이내에 제기하여야 하나, 무효등확인소송은 제소기간에 제한이 없음

- 사업시행자가 토지수용위원회의 재결에 불복하여 소송을 제기하는 경우에는 수용의 개시일까지 보상금을 공탁하여야 하고, 중앙토지수용위원회의 이의신청에 대한 재결에 불복하여 소송을 제기하는 경우에는 그 전에 이의신청에 대한 재결에서 증액된 보상금을 공탁하여야 함
 - 이 경우 토지소유자 등은 그 공탁된 보상금을 소송종결시까지 수령할 수 없음
- 제기하려는 행정소송이 보상금의 증감(增減)에 관한 소송인 경우 그 소송을 제기하는 자가 토지소유자 등일 때에는 사업시행자를, 사업시행자일 때에는 토지소유자 등을 각각 피고로 함(형식적당사자소송)
- 행정소송의 제기는 사업의 진행 및 토지의 수용 또는 사용을 정지시키지 아니함

(2) 유의사항

- i) 사업의 준비를 측량·조사 및 장애물 제거 등으로 인한 손실보상, ii) 사업의 실효로 인한 손실보상, iii) 사업의 폐지 및 변경으로 인한 손실보상, iv) 사업인정 후 토지 및 물건조서 작성을 위한 측량·조사로 인한 손실보상, v) 천재지변 시의 토지사용으로 인한 손실보상, vi) 재결의 실효로 인한 손실보상, vii) 잔여지 가치감소보상 또는 공사비보상, viii) 잔여지 매수보상, ix) 수용할 토지 및 잔여지 이외의 토지에 통로·도랑·담장 등의 신설 그 밖의 공사가 필요한 경우 그 공사에 소요되는 비용의 보상, x) 공익사업시행지역 밖에 있는 토지 등이 공익사업의 시행으로 인하여 본래의 기능을 다할 수 없게 되는 경우의 손실보상 등과 같이 토지소유자 등이 직접 재결신청을 할 수 있는 경우에도 반드시 재결절

차를 거친 후 행정소송을 제기하여야 함

판례 ▶ 잔여지 가치감소 등으로 인한 손실보상의 경우에도 재결절차를 거쳐 행정소송을 제기하여야 한다.

[대법원 2012. 11. 29. 선고 2011두22587]

판결요지

토지소유자가 사업시행자로부터 공익사업법 제73조에 따른 잔여지 가격감소 등으로 인한 손실보상을 받기 위해서는 공익사업법 제34조, 제50조 등에 규정된 재결절차를 거친 다음 그 재결에 대하여 불복이 있는 때에 비로소 공익사업법 제83조 내지 제85조에 따라 권리구제를 받을 수 있을 뿐, 이러한 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 손실보상을 청구하는 것은 허용되지 않는다고 봄이 상당하고 (대법원 2008. 7. 10. 선고 2006두19495 판결 참조), 이는 수용대상토지에 대하여 재결절차를 거친 경우에도 마찬가지라 할 것이다.

- 「토지보상법」 제85조제1항에서 「행정소송법」보다 제소기간을 짧게 규정하고 있는 것이 헌법에 위반되지 않음

판례 ▶ 「토지보상법」 제85조제1항이 정한 60일의 제소기간은 헌법에 반하지 않는다.

[헌법재판소 2016. 07. 28. 선고 2014헌바206]

결정요지

공익사업의 안정적인 시행을 위하여서는 수용대상토지의 수용여부 못지 않게 보상금을 둘러싼 분쟁 역시 조속히 확정하여야 할 필요가 있다. 또한 토지소유자는 협의 및 수용재결 단계를 거치면서 오랜 기간 보상금 액수에 대하여 다투어 왔으므로, 수용재결의 보상금 액수에 관하여 보상금증감청구소송을 제기할 것인지 결정하는 데에 많은 시간이 필요하지 않다. 따라서 이 사건 법률조항이 정한 60일의 제소기간은 입법재량의 한계를 벗어났다고 보기 어려우므로, 보상금증감청구소송을 제기하려는 토지소유자의 재판청구권을 침해한다고 볼 수 없다.

- 「토지보상법」상 당사자소송의 대상은 관할 토지수용위원회 또는 중앙토지수용위원회가 행한 재결로 형성된 법률관계인 보상금의 증감에 관한 것뿐이므로 재결의 취소·변경은 물론, 토지수용위원회의 재결사항 중 보상금의 증감에 관한 사항 외에는 당사자소송의 대상이 될 수 없음
- 보상금의 증감에 관한 소송에서 정당한 손실보상금에 대한 입증책임은 원고에게 있고 보상항목 간의 유용이 허용됨

판례 ▶ 보상금 증액청구의 소송에서 이의재결에서 정한 손실보상금액보다 정당한 손실보상 금액이 더 많다는 점은 원고가 입증하여야 한다.

[대법원 2004. 10. 15. 선고 2003두12226]

판결요지

보상금 증액청구의 소송에서 이의재결에서 정한 손실보상금액보다 정당한 손실보상금액이 더 많다는 점에 대한 입증책임은 원고에게 있다.

판례 ▶ 행정소송의 대상이 된 물건 중 일부 항목에 관한 보상액이 과소하고 다른 항목의 보상액은 과다한 경우, 그 항목 상호간의 유용이 허용된다.

[대법원 2014. 11. 13. 선고 2014두1451]

판시사항

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률상 피보상자가 수용대상 물건 중 일부에 대하여만 불복의 사유를 주장하여 행정소송을 제기할 수 있는지 여부(적극) 및 행정소송의 대상이 된 물건 중 일부 항목에 관한 보상액이 과소하고 다른 항목의 보상액은 과다한 경우, 그 항목 상호간의 유용이 허용되는지 여부(적극)

판결요지

공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제64조의 규정에 의하면 토지의 수용으로 인한 보상은 수용의 대상이 되는 물건별로 하는 것이 아니라 피보상자의 개인별로 하는 것이므로, 피보상자는 수용대상 물건 중 일부에 대하여만 불복이 있는 경우에는 그 부분에 대하여만 불복의 사유를 주장하여 행정소송을 제기할 수 있고, 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).

- 보상금의 증감에 관한 소송인 경우 토지수용위원회가 소송당사자에서 제외되었음에도 불구하고 토지수용위원회를 공동피고로 하여 소송을 제기하는 경우에는 변론(답변서 및 준비서면)시 각하 주장을 하면 ‘피고변경’ 또는 토지수용위원회에 대한 ‘소취하’로 결정됨
- 「토지보상법」상 취소소송은 관할 토지수용위원회의 재결 또는 중앙토지수용위원회의 이의신청에 대한 재결이 위법함을 전제로 하여 그 재결의 취소 또는 변경을 청구하는 소송으로, 이의신청에 대한 재결을 다투는 경우에도 이의재결 자체의 고유한 위법사유뿐만 아니라, 이의신청의 사유로 삼지 아니한 관할 토지수용위원회의 재결의 위법도 주장할 수 있음

판례 ▶ 수용재결에 불복하여 이의신청을 거친 후 취소소송을 제기하는 경우 피고적격 및 소송대상

[대법원 2010. 01. 28. 선고 2008두1504]

판결요지

수용재결에 불복하여 취소소송을 제기하는 때에는 이의신청을 거친 경우에도 수용재결을 한 중앙토지수용위원회 또는 지방토지수용위원회를 피고로 하여 수용재결의 취소를 구하여야 하고, 다만 이의신청에 대한 재결 자체에 고유한 위법이 있음을 이유로 하는 경우에는 그 이의재결을 한 중앙토지수용위원회를 피고로 하여 이의재결의 취소를 구할 수 있다고 보아야 한다.

- 사업인정과 재결은 동일한 행정목적의 달성을 위하여 일련의 절차가 연속하여 행하여지는 것이지만 각각 독립하여 별개의 법률효과를 발생하기 때문에 하자의 승계가 인정되지 않으므로, 사업인정의 위법 부당함을 원인으로 하여 재결의 취소를 구할 수는 없음

판례 ▶ 사업인정의 하자를 이유로 수용재결처분의 취소를 구할 수 없다.

[대법원 1987. 09. 08. 선고 87누395]

판결요지

토지수용법 제14조에 따른 사업인정은 그 후 일정한 절차를 거칠 것을 조건으로 하여 일정한 내용의 수용권을 설정해 주는 행정처분의 성격을 띠는 것으로서 그 사업인정을 받음으로써 수용할 목적물의 범위가 확정되고 수용권으로 하여금 목적물에 관한 현재 및 장래의 권리자에게 대항할 수 있는 일종의 공법상의 권리로서의 효력을 발생시킨다고 할 것이므로 위 사업 인정단계에서의 하자를 다투지 아니하여 이미 쟁송기간이 도과한 수용재결 단계에 있어서는 위 사업인정처분에 중대하고 명백한 하자가 있어 당연무효라고 볼만한 특단의 사정이 없다면 그 처분의 불가쟁력에 의하여 사업인정처분의 위법 부당함을 이유로 수용재결처분의 취소를 구할 수 없다.

- 「토지보상법」상 무효등확인소송은 관할 토지수용위원회의 재결 또는 중앙토지수용위원회의 이의신청에 대한 재결에 중대하고 명백한 하자가 있거나 재결이 존재하지 않는다는 것을 전제로 하여 재결의 무효확인 또는 부존재확인을 청구하는 소송임
- 무효등확인소송에서는 제소기간의 제한이 적용되지 않으므로 재결의 위법사유가 중대·명백한 것인 때에는 관할 토지수용위원회의 재결에 대하여 그 재결서를 받은 날로부터 60일, 중앙토지수용위원회의 이의신청 재결에 대하여 그 재결서를 받은 날로부터 30일이 초과하더라도 무효등확인소송을 제기할 수 있음

- 재결에 대한 이의신청기간 또는 제소기간이 도과하여 그 재결이 확정되면 민사소송으로 보상금을 다룰 수 없음

판례 ▶ 재결이 확정되면 민사소송으로 보상금의 반환을 다룰 수 없다.

[대법원 2001. 4. 27. 선고 2000다50237]

판결요지

재결에 대하여 불복절차를 취하지 아니함으로써 그 재결에 대하여 더 이상 다룰 수 없게 된 경우에는 기업자는 그 재결이 당연무효이거나 취소되지 않는 한, 이미 보상금을 지급받은 자에 대하여 민사소송으로 그 보상금을 부당이득이라 하여 반환을 구할 수 없다.

- 행정소송의 제기는 사업의 진행 및 토지의 수용 또는 사용을 정지시키지 아니하므로(집행부정지) 보상금 증액에 관한 행정소송이 진행되고 있는 경우에도 사업시행자는 행정대집행을 신청할 수 있음

유권해석 ▶ 사업시행자가 수용개시일까지 보상금을 지급 또는 공탁한 경우에는 보상금 증액에 관한 행정소송 진행시에도 행정대집행을 신청할 수 있다.

[2011. 02. 23. 토지정책과-906]

질의요지

수용재결 이후 보상금 증액에 관한 행정소송 진행시에도 행정대집행 가능 여부 및 토지소유자가 이의재결 결과 증액된 보상금을 수령한 것을 이유로 보상금증액 행정소송의 무효 주장이 가능한지 여부

회신내용

사업시행자가 수용개시일까지 재결 보상금을 지급 또는 공탁한 경우에는 이 법에서 정한 절차에 따라 대집행을 신청할 수 있다고 보며, 보상금을 받을 자는 증액되어 공탁된 보상금을 소송종결시까지 수령할 수 없으며, 이를 수령하였을 경우에는 이의재결 결과를 인정한 것으로서 주장이 가능하다고 보나 구체적인 사항은 법률전문가에게 문의하시기 바랍니다.

(3) 관련 규정

■ 「토지보상법」

제85조(행정소송의 제기) ① 사업시행자, 토지소유자 또는 관계인은 제34조에 따른 재결에 불복할 때에는 재결서를 받은 날부터 60일 이내에, 이의신청을 거쳤을 때에는 이의신청에 대한 재결서를 받은 날부터 30일 이내에 각각 행정소송을 제기할 수 있다. 이 경우 사업시행자는 행정소송을 제기하기 전에 제84조에 따라 늘어난 보상금을 공탁하여야 하며, 보상금을 받을 자는 공탁된 보상금을 소송이 종결될 때까지 수령할 수 없다.

② 제1항에 따라 제기하려는 행정소송이 보상금의 증감(增減)에 관한 소송인 경우 그 소송을 제기하는 자가 토지소유자 또는 관계인일 때에는 사업시행자를, 사업시행자일 때에는 토지소유자 또는 관계인을 각각 피고로 한다.

제86조(이의신청에 대한 재결의 효력) ① 제85조제1항에 따른 기간 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 그 밖의 사유로 이의신청에 대한 재결이 확정된 때에는 「민사소송법」상의 확정판결이 있는 것으로 보며, 재결서 정본은 집행력 있는 판결의 정본과 동일한 효력을 가진다.

② 사업시행자, 토지소유자 또는 관계인은 이의신청에 대한 재결이 확정되었을 때에는 관할 토지수용위원회에 대통령령으로 정하는 바에 따라 재결확정증명서의 발급을 청구할 수 있다.

제87조(법정이율에 따른 가산지급) 사업시행자는 제85조제1항에 따라 사업시행자가 제기한 행정소송이 각하·기각 또는 취하된 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 판결일 또는 취하일까지의 기간에 대하여 「소송촉진 등에 관한 특례법」 제3조에 따른 법정이율을 적용하여 산정한 금액을 보상금에 가산하여 지급하여야 한다.

1. 재결이 있는 후 소송을 제기하였을 때에는 재결서 정본을 받은 날
2. 이의신청에 대한 재결이 있는 후 소송을 제기하였을 때에는 그 재결서 정본을 받은 날

제88조(처분효력의 부정지) 제83조에 따른 이의의 신청이나 제85조에 따른 행정소송의 제기하는 사업의 진행 및 토지의 수용 또는 사용을 정지시키지 아니한다.

제89조(대집행) ① 이 법 또는 이 법에 따른 처분으로 인한 의무를 이행하여야 할 자가 그 정하여진 기간 이내에 의무를 이행하지 아니하거나 완료하기 어려운 경우 또는 그로 하여금 그 의무를 이행하게 하는 것이 현저히 공익을 해친다고 인정되는 사유가 있는 경우에는 사업시행자는 시·도지사나 시장·군수 또는 구청장에게 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 대집행을 신청할 수 있다. 이 경우 신청을 받은 시·도지사나 시장·군수 또는 구청장은 정당한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

② 사업시행자가 국가나 지방자치단체인 경우에는 제1항에도 불구하고 「행정대집행법」에서 정하는 바에 따라 직접 대집행을 할 수 있다.

③ 사업시행자가 제1항에 따라 대집행을 신청하거나 제2항에 따라 직접 대집행을 하려는 경우에는 국가나 지방자치단체는 의무를 이행하여야 할 자를 보호하기 위하여 노력하여야 한다.

제90조(강제징수) 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제44조제2항에 따른 의무자가 그 비용을 내지 아니할 때에는 지방세 체납처분의 예에 따라 징수할 수 있다.

5. 사용의 특별절차

1) 천재지변 시의 토지의 사용

■ 「토지보상법」

제38조(천재지변 시의 토지의 사용) ① 천재지변이나 그 밖의 사변(事變)으로 인하여 공공의 안전을 유지하기 위한 공익사업을 긴급히 시행할 필요가 있을 때에는 사업시행자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장의 허가를 받아 즉시 타인의 토지를 사용할 수 있다. 다만, 사업시행자가 국가일 때에는 그 사업을 시행할 관계 중앙행정기관의 장이 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장에게, 사업시행자가 특별시·광역시 또는 도일 때에는 특별시장·광역시장 또는 도지사가 시장·군수 또는 구청장에게 각각 통지하고 사용할 수 있으며, 사업시행자가 특별자치도, 시·군 또는 구일 때에는 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장이 허가나 통지 없이 사용할 수 있다.

② 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장은 제1항에 따라 허가를 하거나 통지를 받은 경우 또는 특별자치도지사, 시장·군수·구청장이 제1항 단서에 따라 타인의 토지를 사용하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 사항을 즉시 토지소유자 및 토지점유자에게 통지하여야 한다.

③ 제1항에 따른 토지의 사용기간은 6개월을 넘지 못한다.

④ 사업시행자는 제1항에 따라 타인의 토지를 사용함으로써 발생하는 손실을 보상하여야 한다.

⑤ 제4항에 따른 손실보상에 관하여는 제9조제5항부터 제7항까지의 규정을 준용한다.

■ 「토지보상법 시행령」

제18조(사용의 허가와 통지) ① 사업시행자는 법 제38조제1항 본문에 따라 토지를 사용하려는 경우에는 공익사업의 종류 및 명칭, 사용하려는 토지의 구역과 사용의 방법 및 기간을 정하여 특별자치도지사, 시장·군수 또는 구청장(자치구의 구청장을 말한다)의 허가를 받아야 한다.

② 법 제38조제2항에서 “대통령령으로 정하는 사항”이란 제1항에 따른 사항을 말한다.

2) 시급한 토지 사용에 대한 허가

■ 「토지보상법」

제39조(시급한 토지 사용에 대한 허가) ① 제28조에 따른 재결신청을 받은 토지수용위원회는 그 재결을 기다려서는 재해를 방지하기 곤란하거나 그 밖에 공공의 이익에 현저한 지장을 줄 우려가 있다고 인정할 때에는 사업시행자의 신청을 받아 대통령령으로 정하는 바에 따라 담보를 제공하게 한 후 즉시 해당 토지의 사용을 허가할 수 있다. 다만, 국가나 지방자치단체가 사업시행자인 경우에는 담보를 제공하지 아니할 수 있다.

② 제1항에 따른 토지의 사용기간은 6개월을 넘지 못한다.

③ 토지수용위원회가 제1항에 따른 허가를 하였을 때에는 제38조제2항을 준용한다.

■ 「토지보상법 시행령」

제19조(담보의 제공) ① 법 제39조제1항에 따른 담보의 제공은 관할 토지수용위원회가 상당하다고 인정하는 금전 또는 유가증권을 공탁(供託)하는 방법으로 한다.

② 사업시행자는 제1항에 따라 금전 또는 유가증권을 공탁하였을 때에는 공탁서를 관할 토지수용위원회에 제출하여야 한다.