대법원 2026. 6. 25.선고 2024두65690 판결

【손실보상금】, [공2026하,1603]

【판시사항】

[1] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 따른 토지소유자 또는 관계인이 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 위 법 제75조 에 따른 건축물 등에 대한 손실보상을 청구할 수 있는지 여부(소극) 및 이때 재결절차를 거쳤는지는 보상항목별로 판단해야 하는지 여부(적극)
[2] 어떤 보상항목이 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법령상 손실보상대상에 해당함에도 관할 토지수용위원회가 사실오인 내지 법리오해로 손실보상대상에 해당하지 않는다고 잘못 재결한 경우, 피보상자가 제기할 소송(=사업시행자를 상대로 한 보상금 증감소송) / 토지수용위원회가 특정 보상항목에 관한 진정한 권리자를 두고 외관상 권리자에게 보상한다는 잘못된 내용의 재결을 한 경우에도 보상금 증감소송을 제기할 수 있는지 여부(적극) / 이는 사업시행자가 수용 절차를 거치지 않아 그 보상만으로 해당 물건의 소유권까지 취득한다고 보기 어려운 지장물의 경우에도 마찬가지인지 여부(적극)
[3] 보상금 증감소송 도중 하나의 재결 내에서 개별 보상항목을 추가하거나 변경하는 경우, 보상금 증감소송의 제소기간을 준수하였는지 판단하는 기준 시점(=당초 소가 제기된 시점)

【판결요지】

[1] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라 한다) 제75조 는 건축물·입목·공작물과 그 밖에 토지에 정착한 물건(이하 '건축물 등'이라 한다)의 보상에 관하여 규정하고 있다. 토지보상법 제34조 , 제50조 , 제61조 , 제75조 , 제83조 부터 제85조 까지의 규정 내용 및 입법 취지 등을 종합하여 보면, 토지보상법에 따른 토지소유자 또는 관계인이 사업시행자로부터 토지보상법 제75조 에 따른 건축물 등에 대한 손실보상을 받기 위해서는 토지보상법 제34조 , 제50조 등에 규정된 재결절차를 거친 다음 그 재결에 대하여 불복이 있는 때에 비로소 토지보상법 제83조 부터 제85조 까지의 규정에 따라 권리구제를 받을 수 있을 뿐이다. 이러한 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 손실보상을 청구하는 것은 허용되지 않는다.
재결절차를 거쳤는지는 보상항목별로 판단해야 한다. 피보상자별로 어떤 토지, 물건, 권리 또는 영업이 손실보상대상에 해당하는지, 나아가 그 보상금액이 얼마인지를 심리·판단하는 기초 단위를 보상항목이라고 한다. 편입토지·물건 보상, 지장물 보상, 잔여 토지·건축물 손실보상 또는 수용청구의 경우 원칙적으로 개별물건별로 하나의 보상항목이 된다.
[2] 어떤 보상항목이 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법령상 손실보상대상에 해당함에도 관할 토지수용위원회가 사실을 오인하거나 법리를 오해함으로써 손실보상대상에 해당하지 않는다고 잘못된 내용의 재결을 한 경우에는, 피보상자는 관할 토지수용위원회를 상대로 그 재결에 대한 취소소송을 제기할 것이 아니라, 사업시행자를 상대로 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라 한다) 제85조 제2항 에 따른 보상금 증감소송을 제기해야 한다.

나아가 토지수용위원회의 재결에 특정 보상항목에 관한 판단이 포함되었는데, 토지수용위원회가 해당 보상항목에 관한 진정한 권리자를 제쳐두고 외관상 권리자에게 보상한다는 내용으로 잘못된 내용의 재결을 한 경우에도, 진정한 권리자는 관할 토지수용위원회를 상대로 한 그 재결에 대한 취소소송이 아니라 사업시행자를 상대로 한 토지보상법 제85조 제2항 에 따른 보상금 증감소송을 제기할 수 있다.
수용재결은 대물적 처분에 해당하는 것으로, 사업시행자가 과실 없이 수용목적물의 소유자를 알지 못하여 외관상 권리자를 피수용자로 하여 토지보상법에 따른 수용재결과 보상금 지급·공탁절차를 마친 후 수용개시일이 도래하면, 토지보상법 제45조 제1항 에 따라 기존 소유권은 소멸하고 사업시행자가 완전한 소유권을 원시취득하게 되므로 진정한 권리자에게도 불복할 이익이 인정될 필요가 있기 때문이다. 이는 사업시행자가 수용의 절차를 거치지 않아 그 보상만으로 해당 물건의 소유권까지 취득한다고 보기 어려운 지장물의 경우에도 마찬가지이다.
[3] 보상금 증감소송에서 법원의 심판범위는 하나의 재결 내에서 소송당사자가 구체적으로 불복신청을 한 보상항목이고, 그 범위 내에서 보상금 증감의 개별적 이유는 공격방어방법에 해당한다. 따라서 보상금 증감소송의 제소기간을 준수하였는지는 당초 소가 제기된 시점을 기준으로 판단해야 하고, 소송 진행 도중 하나의 재결 내에서 개별 보상항목을 추가하거나 변경하는 것은 공격방어방법의 하나에 불과하여 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제85조 제1항 전문에서 정한 제소기간의 제한을 받지 않는다.

【참조조문】

[1] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제34조 , 제50조 , 제61조 , 제75조 , 제83조 , 제84조 , 제85조 / [2] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제75조 , 제85조 / [3] 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제75조 , 제85조

【참조판례】

[1] 대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두1595 판결 / [2] 대법원 2018. 7. 20. 선고 2015두4044 판결 (공2018하, 1775) / [3] 대법원 2018. 5. 15. 선고 2017두41221 판결 (공2018상, 1088)

【전문】

【원고, 상고인】 원고 1 외 2인 (소송대리인 법무법인 서휘 담당변호사 김익현 외 6인)
【피고, 피상고인】 한국토지주택공사 (소송대리인 법무법인 해승 담당변호사 이호종 외 1인)

【대상판결】

【원심판결】 부산고법 2024. 11. 13. 선고 (울산)2024누10023 판결

【주문】

원심판결 중 원고들의 이 사건 토지에 관한 손실보상금 청구 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 부산고등법원

에 환송한다. 원고들의 나머지 상고를 모두 기각한다.

【이유】

상고이유를 판단한다.

1. 원고 1 , 원고 2 가 이 사건 건물에 관한 손실보상금에 대하여 재결절차를 거쳤다는 주장에 대하여(제2 상고이유)

가. 관련 법리

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다) 제75조 는 건축물·입목·공작물과 그 밖에 토지에 정착한 물건(이하 '건축물 등'이라 한다)의 보상에 관하여 규정하고 있다. 토지보상법 제34조, 제50조, 제61조, 제75조, 제83조부터 제85조까지의 규정 내용 및 입법 취지 등을 종합하여 보면, 토지보상법에 따른 토지소유자 또는 관계인(이하 '토지소유자 등'이라 한다)이 사업시행자로부터 토지보상법 제75조에 따른 건축물 등에 대한 손실보상을 받기 위해서는 토지보상법 제34조, 제50조 등에 규정된 재결절차를 거친 다음 그 재결에 대하여 불복이 있는 때에 비로소 토지보상법 제83조부터 제85조까지의 규정에 따라 권리구제를 받을 수 있을 뿐이다. 이러한 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 손실보상을 청구하는 것은 허용되지 않는다 (대법원 2015. 7. 9. 선고 2015두1595 판결 등 참조).

재결절차를 거쳤는지 여부는 보상항목별로 판단하여야 한다. 피보상자별로 어떤 토지, 물건, 권리 또는 영업이 손실보상대상에 해당하는지, 나아가 그 보상금액이 얼마인지를 심리·판단하는 기초 단위를 보상항목이라고 한다. 편입토지·물건 보상, 지장물 보상, 잔여 토지·건축물 손실보상 또는 수용청구의 경우 원칙적으로 개별물건별로 하나의 보상항목이 된다 .

한편 어떤 보상항목이 토지보상법령상 손실보상대상에 해당함에도 관할 토지수용위원회가 사실을 오인하거나 법리를 오해함으로써 손실보상대상에 해당하지 않는다고 잘못된 내용의 재결을 한 경우에는, 피보상자는 관할 토지수용위원회를 상대로 그 재결에 대한 취소소송을 제기할 것이 아니라, 사업시행자를 상대로 토지보상법 제85조 제2항에 따른 보상금 증감소송을 제기하여야 한다 (대법원 2018. 7. 20. 선고 2015두4044 판결 등 참조).

나아가 토지수용위원회의 재결에 특정 보상항목에 관한 판단이 포함되었는데, 토지수용위원회가 해당 보상항목에 관한 진정한 권리자를 제쳐두고 외관상 권리자에게 보상한다는 내용으로 잘못된 내용의 재결을 한 경우에도, 진정한 권리자는 관할 토지수용위원회를 상대로 한 그 재결에 대한 취소소송이 아니라 사업시행자를 상대로 한 토지보상법 제85조 제2항에 따른 보상금 증감소송을 제기할 수 있다 .

수용재결은 대물적 처분에 해당하는 것으로, 사업시행자가 과실 없이 수용목적물의 소유자를 알지 못하여 외관상 권리자를 피수용자로 하여 토지보상법에 따른 수용재결과 보상금 지급·공탁절차를 마친 후 수용개시일이 도래하면, 토지보상법 제45조 제1항에 따라 기존 소유권은 소멸하고 사업시행자가 완전한 소유권을 원시취득하게 되므로 진정한 권리자에게도 불복할 이익이 인정될 필요가 있기 때문이다. 이는 사업시행자가 수용의 절차를 거치지 않아 그 보상만으로 해당 물건의 소유권까지 취득한다고 보기 어려운 지장물의 경우에도 마찬가지이다 .

나. 구체적 판단

1) 기록에 의하면, 중앙토지수용위원회가 이 사건 건물의 소유자를 소외 1 로 특정하고 소외 1 에게 이 사건 건물에 관한 손실보상금을 지급하도록 하는 이 사건 수용재결을 하였고, 이에 대하여 원고 3 이 이의신청을 하였으나 중앙토지수용위원회는 원고 3 의 이의신청을 받아들이지 않고 소외 1 을 이 사건 건물에 관한 손실보상금의 지급대상자로 하는 이 사건 수용재결을 유지하였음을 알 수 있다.

2) 관할 토지수용위원회인 중앙토지수용위원회가 이 사건 건물에 관한 손실보상금을 지급받을 권리자를 특정하고 지급할 손실보상금을 결정한 이상, 이 사건 건물에 관한 재결절차는 이미 이루어진 것으로 볼 수 있다. 따라서 원고들은 이 사건 건물에 관한 진정한 권리자임을 주장하며 사업시행자인 피고를 상대로 곧바로 보상금 증액 청구의 소를 제기하면 되고, 재결절차에서 이의신청 등의 조치를 취하여야 하는 것은 아니다.

그런데도 원심은, 원고 1 , 원고 2 가 이 사건 건물에 관한 손실보상금에 대하여 재결절차를 거쳤다는 사실을 인정할 증거가 없다는 이유로, 이 사건 소 중 원고 1 , 원고 2 가 피고에게 이 사건 건물에 관한 손실보상금을 청구하는 부분은 부적법하다고 보아 각하하였다. 이러한 원심의 판단에는 보상금 증감소송에서의 소송요건 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다.

3) 다만 뒤에서 보는 바와 같이, 원고들이 이 사건 건물의 소유자라고 보기 어려워 그 손실보상금을 지급받을 권리가 존재한다고 볼 수 없는 이상, 원고 1 , 원고 2 의 이 부분 청구는 결국 기각되어야 한다. 그런데 원고들만이 상고한 이 사건에서 원고 1 , 원고 2 의 이 부분 소를 각하한 원심판결을 파기하여 위 원고들에게 더 불리한 청구기각의 판결을 할 수는 없으므로, 원심판결을 그대로 유지할 수밖에 없다. 결국 이 부분에 관한 상고이유 주장은 받아들일 수 없다.

2. 원고들이 이 사건 건물에 관한 소유자로서 손실보상금을 지급받을 권리가 있다는 주장에 대하여(제3 상고이유)

가. 원심은, 원고 1 이 2006년 무렵 소외 2 등을 상대로 이 사건 토지 지상의 무허가 건물에 대한 철거와 이 사건 토지의 인도 등을 구하는 소를 제기하여 승소판결이 선고되고 그 무렵 확정된 점, 이 사건 건물에 관한 2020년 1기분 정기과세내역서에 소유자 및 납세의무자가 소외 1 로 기재되어 있는 점 등을 이유로, 이 사건 건물이 원고 3 의 소유라고 보기 어렵다고 판단하였다.

나. 원심판결 이유를 관련 법리와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거에 비추어 살펴보면, 원심의 이 부분 판단에 상고이유 주장과 같이 논리와 경험의 법칙을 위반하여 자유심증주의의 한계를 벗어나거나 미등기 무허가 건물의 소유권 귀속 등에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

다. 한편 원심은 이 사건 소 중 원고 1 , 원고 2 의 이 사건 건물에 관한 손실보상금 청구 부분을 각하하여 본안에 나아가 판단하지 않았다. 그러나 기록에 의하면 원고들의 주장은 원고들이 망 [redacted] 의 상속인들로서 이 사건 건물을 함께 상속받았다는 것이므로, 원고 3 의 이 사건 건물에 관한 권리를 인정할 수 없다는 원심의 판단은 원고 1 , 원고 2 에 대하여도 마찬가지로 타당하다. 원고 1 , 원고 2 의 이 부분 상고이유 주장도 받아들일 수 없다.

3. 원고들의 소 중 이 사건 토지에 관한 손실보상금 청구 부분의 제소기간이 도과하지 않았다는 주장에 대하여(제1 상고이유)

가. 관련 법리

보상금 증감소송에서 법원의 심판범위는 하나의 재결 내에서 소송당사자가 구체적으로 불복신청을 한 보상항목이고 (대법원 2018. 5. 15. 선고 2017두41221 판결 참조), 그 범위 내에서 보상금 증감의 개별적 이유는 공격방어방법에 해당한다. 따라서 보상금 증감소송의 제소기간을 준수하였는지는 당초 소가 제기된 시점을 기준으로 판단하여야 하고, 소송 진행 도중 하나의 재결 내에서 개별 보상항목을 추가하거나 변경하는 것은 공격방어방법의 하나에 불과하여 토지보상법 제85조 제1항 전문에서 정한 제소기간의 제한을 받지 않는다 .

나. 구체적 판단

1) 기록에 의하면, 피고는 이 사건 사업의 사업시행자로서 이 사건 토지와 이 사건 건물에 관한 재결을 신청하였고, 중앙토지수용위원회로부터 이 사건 토지를 수용하고 이 사건 건물을 이전하게 한다는 내용의 이 사건 수용재결을 받았음을 알 수 있다.

이러한 사정을 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 원고들이 보상금 증감소송의 제소기간 내에 이 사건 소를 제기한 이상, 소송 진행 도중 같은 재결에서 심리·판단된 별도의 보상항목인 이 사건 토지에 관한 불복신청을 추가하는 것은 제소기간의 제한 없이 허용된다고 봄이 타당하다.

2) 그런데도 원심은, 원고들이 보상금 증감소송의 제소기간이 도과한 이후 이 사건 토지에 관한 손실보상금 청구를 추가하였으므로, 원고들의 소 중 이 사건 토지에 관한 손실보상금 청구 부분은 토지보상법 제85조 제1항 전문에서 정한 제소기간을 도과하여 부적법하다고 판단하였다.

원심의 이러한 판단에는 보상금 증감소송의 소송물과 제소기간 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 취지의 이 부분 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

원심판결 중 원고들의 이 사건 토지에 관한 손실보상금 청구 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판

단하도록 원심법원에 환송하며, 원고들의 나머지 상고를 모두 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 신숙희(재판장) 천대엽(주심) 서경환 마용주