

광주고등법원(전주) 2022. 8. 18 선고 2021나12273 판결 [협의취득매매대금청구 등]

재판경과

광주고등법원(전주) 2022. 8. 18 선고 2021나12273 판결

전주지방법원 2021. 11. 11 선고 2020가합5951 판결

전문

원고, 항소인 1. A

2. B

3. C

원고들 소송대리인 법무법인 씨케이

담당변호사 곽종훈

피고, 피항소인 1. 평택시

소송대리인 법무법인 해마루

담당변호사 이예슬

2. D

3. 주식회사 E

피고 2, 3 소송대리인 변호사 서영준

변론종결 2022. 6. 9.

판결선고 2022. 8. 18.

제1심판결 전주지방법원 2021. 11. 11. 선고 2020가합5951 판결

주 문

1. 원고들의 항소를 모두 기각한다.
2. 항소비용은 원고들이 부담한다.

N

청 구 취 지 및 항 소 취 지

제1심판결을 취소한다. 주위적으로, 피고 평택시는 원고들에게 각 537,222,665원 및 그중 524,478,330원에 대하여는 이 사건 소장부분 송달일 다음 날부터, 나머지 12,744,335원에 대하여는 이 사건 청구취지 및 청구원인 변경신청서부분 송달일 다음 날부터 각 다 갚는 날까지 연 12%의 비율로 계산한 돈을 지급하라. 예비적으로, 피고 D, 주식회사 E은 공동하여 원고들에게 각 537,222,665원 및 그중 524,478,330원에 대하여는 이 사건 소장부분 송달일 다음 날부터, 나머지 12,744,335원에 대하여는 이 사건 청구취지 및 청구원인 변경신청서부분 송달일 다음 날부터 각 다 갚는 날까지 연 12%의 비율로 계산한 돈을 지급하라.

이 유

1. 기초사실

이 법원이 이 부분에 관하여 적을 이유는, 아래와 같이 추가하거나 고치는 것 외에는 제1심판결 해당 부분 이유(“1. 기초사실”) 기재와 같으므로, 민사소송법 제420조 본문에 따라 이를 그대로 인용한다.

○ 제1심판결 4쪽 상단 표 아래 2행의 “추천하였고,”부터 3행의 “의뢰하였다.”까지를 다음과 같이 고친다.

『추천하였으나, 감정평가법인 등을 추천할 수 있는 이 사건 보상계획 공고상의 요건인 ‘보상대상 토지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지소유자’와 ‘당해 토지소유자 총수의 과반수’의 동의를

갖추지 못하였다[이는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘토지보상법’이라 한다) 제68조 제2항, 토지보상법 시행령 제28조 제4항에 규정된 감정평가법인 등 추천 요건과 동일한 내용이다]. 그럼에도 피고 평택시는 원고들이 추천한 피고 E과 피고 D을 이 사건 토지에 대한 감정평가업자로 선정한 후 2020. 4. 13. 위 피고들에게 감정평가를 의뢰하였다.』

○ 제1심판결 4쪽 상단 표 아래 5행의 “제출하였고, “와 ”이름” 사이에 아래 내용을 추가한다.

『위 피고들이 평가한 원고들에 대한 보상가액은 피고 D이 각 524,478,330원, 피고 E이 각 549,967,000원이었다.』

○ 제1심판결 5쪽 9행 다음에 아래 내용을 추가한다.

『사. 새로운 감정평가업자들이 이 사건 토지 중 원고들이 각 보유한 1/3 지분에 대하여 감정평가한 금액을 산술평균한 금액은 496,705,490원이다. 피고 평택시는 위 금액을 토지보상금으로 산정하여 원고들에게 토지보상법상 협의를 요청함과 동시에, 원고들이 위와 같은 보상협의 요청에 응하지 않을 경우 토지보상법상 절차에 따라 수용재결을 신청할 예정이라는 통지를 하였다.』

○ 제1심판결 5쪽 10행의 “[인정근거]”란에 “갑 제14, 27, 28호증의 각 기재”를 추가한다.

2. 원고들이 주장하는 청구원인의 요지

가. 피고 평택시에 대한 주위적 청구

피고 평택시가 추진한 이 사건 토지에 대한 협의취득절차는 사법상 매매계약을 체결하기 위한 절차인데, 이 사건 보상계획 공고는 매매에 관한 본질적인 사항인 매매대상 토지와 당사자가 결정되어 있고, 매매대금 또한 그 결정방법을 구체적으로 확정하여 제시하고 있으므로, 협의취득을 위한 청약으로서 구체적, 확정적 의사표시에 해당한다. 이와 같이 피고 평택시는 이 사건 보상계획 공고를 통해 원고들에게 감정인들이 이 사건 토지를 감정평가한 금액을 산술평균한 금액으로 이 사건 토지를 매수하겠다는 취지의 청약에 관한 의사표시를 하였고, 원고들은 이 사건 소장부분 송달을 통해 이에 대한 승낙의 의사표시를 하였으므로, 원고들과 피고 평택시 사이에는 이 사건 토지에 대한 매매계약이 체결되었다고 보아야 한다.

설령 이 사건 보상계획 공고가 협의취득을 위한 청약의 의사표시에 해당한다고 보지 않더라도,

토지보상법 제16조, 제17조, 토지보상법 시행규칙 제16조 제6항 등에 따라 피고 평택시는 피고 D, 피고 E이 제출한 이 사건 감정평가서의 감정평가금액을 산술평균한 금액으로 이 사건 매매대금을 정하여 협의취득절차를 진행할 법적 의무를 부담하고, 원고들이 이와 같은 매매조건을 받아들인 이상 위와 같이 이 사건 감정평가서의 감정평가금액을 산술평균한 금액의 매매대금을 지급할 의무를 부담한다.

따라서 피고 평택시는 원고들에게 이 사건 토지에 대한 매매대금으로 이 사건 감정평가서상의 평가금액을 산술평균한 537,222,665원[= (524,478,330원 + 549,967,000원) / 2] 및 이에 대한 지연손해금을 각 지급할 의무가 있다.

나. 피고 D, E에 대한 예비적 청구

피고 D과 피고 E은 공무수탁사인 또는 공의무부담사인 지위에 있으므로 임의로 이 사건 토지에 대한 감정평가업무를 중단할 수 없음에도 불구하고, 피고 평택시에 적법하게 제출된 이 사건 감정평가서를 임의로 회수함으로써 이 사건 감정평가서에 기재된 감정평가금액을 산술평균한 금액으로 원고들과 피고 평택시 사이에 협의매매계약이 체결되는 것을 방해하였는바, 이는 원고들에 대한 불법행위에 해당한다. 따라서 피고 D과 피고 E은 공동하여 원고들에게 위와 같은 불법행위로 인하여 원고들이 입은 손해로서, 이 사건 감정평가서에 기재된 감정평가금액을 산술평균한 금액인 위 537,222,665원과 새로운 감정평가업자들이 이 사건 토지 중 원고들이 각 보유한 1/3 지분에 대하여 감정평가한 금액을 산술평균한 금액인 496,705,490원과의 차액인 40,517,175원(= 537,222,665원 - 496,705,490원) 및 이에 대한 지연손해금을 배상할 의무가 있다(원고들은 이 법원에 제출한 항소이유서를 통해 피고 D, E에 대한 예비적 청구의 손해액을 위와 같이 40,517,175원으로 주장하면서도, 예비적 청구취지를 감축하지는 않았다).

3. 피고 평택시에 대한 주위적 청구에 관한 판단

가. 토지보상법에 의한 협의취득 및 그 보상합의는 공공기관이 사경제주체로서 행하는 사법상 계약의 실질을 가지므로(대법원 2012. 2. 23. 선고 2010다91206 판결, 대법원 2013. 8. 22. 선고 2012다3517 판결 등 참조), 협의취득의 성립과 매매대금의 실질을 가지는 보상금의 결정 등에

관하여는 사법상 계약의 일반적인 원칙이 적용된다고 봄이 타당하다. 한편 계약이 성립하기 위한 법률요건인 청약은 그에 응하는 승낙만 있으면 곧 계약이 성립하는 구체적, 확정적 의사표시여야 하므로, 청약은 계약의 내용을 결정할 수 있을 정도의 사항을 포함시키는 것이 필요하다(대법원 2017. 10. 26. 선고 2017다242867 판결 등 참조).

나. 이 사건 보상계획 공고의 “사업개요”란에는 “사업인정 전 협의 매수”라고 기재되어 있고, “보상대상토지”로 원고들이 각 1/3 지분을 보유한 이 사건 토지가 기재되어 있으며, “보상의 방법”에 관하여 “(토지)보상법에 따라 3인의 감정평가업자 또는 사업시행자가 선정한 감정평가업자 2인이 감정평가한 금액을 산술평균한 금액으로 보상액을 산정하고 손실보상계약을 체결합니다.”라고 기재되어 있는 사실은 앞서 본 바와 같다.

다. 그러나 앞서 인정한 사실로부터 알 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 볼 때, 위 인정사실만으로는 피고 평택시가 한 이 사건 보상계획 공고를 두고 이 사건 토지의 매매계약 체결에 관한 청약의 의사표시라고 볼 수는 없고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

① 토지보상법은 공익사업의 수행을 위한 토지 등 협의취득 절차에 관하여, 사업시행자로 하여금 토지조서와 물건조서를 작성한 후 공익사업의 개요, 위 각 조서의 내용과 보상의 시기·방법 및 절차 등이 포함된 보상계획을 공고하고, 토지소유자 및 관계인에게 위 보상계획을 각각 통지하게끔 하는 것(토지보상법 제15조 제1항)으로 그치는 것이 아니라, 그 이후 토지보상법 시행령에 따른 “협의” 절차를 거쳐(토지보상법 제16조), 협의를 성립되었을 때 “계약을 체결”(토지보상법 제17조)할 것을 규정하고 있다. 특히 위 협의 절차와 관련하여, 사업시행자로 하여금 협의기간·협의장소 및 협의방법뿐만 아니라 보상의 시기·방법·절차 및 금액 등 사항이 기재된 “보상협의요청서”를 토지소유자 및 관계인에게 통지하여 30일 이상의 기간 동안 협의를 진행할 것을 요구하고 있는바(토지보상법 시행령 제8조), 사업시행자가 토지보상법령이 정한 기준에 따른 감정평가 등을 거쳐 산정한 보상금액 등을 기재한 “보상협의요청서”를 토지소유자 등에게 통지하는 등 토지보상법 시행령상의 “협의” 절차를 거치기 전 단계에서 보상계획을 공고한 것만으로는 토지소유자 등의 승낙만 있으면 협의취득을 성립시키려는 확정적인 의사를 표시한 것이라고 볼 수 없다.

② 토지보상법은 사업시행자가 위와 같이 공고 또는 통지한 보상계획 중 토지조서와 물건조서의

내용에 관하여 이의가 있는 토지소유자 또는 관계인이 14일간의 열람기간 내에 사업시행자에게 서면으로 이의를 제기할 수 있다고 정하고 있을 뿐(토지보상법 제15조 제3항), 위 보상계획 중 보상의 시기·방법 및 절차 등에 관하여 이의를 제기할 수 있다는 내용을 정하지는 않고 있는 점, 이 사건 보상계획 공고에 기재된 보상방법 또한 구체적인 보상금액의 기재 없이 토지보상법령 등에 따라 감정평가를 거쳐 산정한 보상액으로 보상계약을 체결한다고 정하고 있는 점을 고려하면, 이 사건 보상계획 공고는 우선적으로는 협의취득의 대상이 되는 토지와 물건의 현황 및 권리 관계에 관한 내용 등을 확정하는 것을 목적으로 하고, 아울러 토지보상법령에 따른 보상의 시기·방법 및 절차에 관한 내용을 알리는 데 그 목적이 있을 뿐, 그와 같은 공고만으로 그 공고의 내용에 따른 협의취득을 성립시키려는 확정적인 청약의 의사를 표시한 것이라고 보기 어렵다.

③ 이와 관련하여 이 사건 보상계획 공고에도 “개인별 보상대상 내역, 보상금액, 협의기간, 구비서류 등 손실보상 및 계약체결에 관한 구체적인 사항은 추후 개별 통지하고, 손실보상 착수 전에 보상전반에 대해 안내해 드릴 계획”이라는 내용이 기재되어 있는바, 이는 피고 평택시가 이 사건 보상계획 공고 이후 토지보상법 제16조 및 토지보상법 시행령 제8조에 따른 협의 절차를 거칠 것을 예고하는 것으로서, 이 사건 보상계획 공고가 협의취득 및 그 내용에 대한 확정적이고 종국적인 청약의 의사표시가 아님을 명시한 것이라고 봄이 타당하다.

④ 이 사건 보상계획 공고에 기재된 보상방법이 토지보상법령 등이 정한 보상금액 산정방법에 관한 것이라고 하더라도, 토지보상법에 의한 보상합의는 당사자 간의 합의로 토지보상법이 정한 손실보상의 기준에 따르지 않은 손실보상금을 정할 수 있으며, 이와 같이 같은 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 등 참조), 피고 평택시가 토지보상법령에 따른 구체적인 감정평가 및 재평가 등을 거쳐 산정된 보상금액을 “보상협의요청서”에 기재하여 원고들에게 통지하지 않은 이상, 그 전 단계에서 토지보상법령에 따른 보상방법을 이 사건 보상계획 공고에 기재한 것만으로는, 그 내용대로 이 사건 토지의 매매대금을 정하겠다는 의사를 확정적으로 표시하였다고 볼 수는 없다.

라. 따라서 원고들과 피고 평택시 사이에 이 사건 보상계획 공고의 내용대로 이 사건 토지에 관한

매매계약이 체결되었음을 전제로 그 매매대금의 지급을 구하는 원고들의 피고 평택시에 대한 주위적 청구는 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

마. 나아가 원고들은, 이 사건 보상계획 공고가 협의취득에 관한 청약의 의사표시에 해당하지 않는다고 하더라도, 토지보상법령 등에 따라 피고 평택시는 피고 D, E이 제출한 이 사건 감정평가서의 평가금액을 산술평균한 금액으로 보상계약을 체결할 의무를 부담하므로, 원고들이 이 사건 보상계획 공고의 내용을 받아들인 이상 위 공고의 내용에 따른 매매대금을 지급할 의무가 있다고 주장한다. 살피건대, 위와 같은 원고들의 주장 또한 원고들과 피고 평택시 사이에 이 사건 토지에 관한 매매계약이 체결되었음을 전제로 하는데, 앞서 본 바와 같이 이 사건 보상계획 공고는 협의취득에 관한 청약의 의사표시라고 볼 수 없으며, 달리 원고들과 피고 사이에 토지보상법령 등에 따른 협의 절차를 거쳐 보상계약이 체결되었다고 볼 증거가 없으므로, 이 사건 토지에 관한 매매계약의 체결을 전제로 하는 원고들의 이 부분 주장은 피고 평택시가 토지보상법령 등에 따라 피고 D, E이 평가한 평가액의 산술평균치를 기준으로 보상액을 산정할 의무를 위반하였는지에 관하여 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

4. 피고 D, E에 대한 예비적 청구에 관한 판단

가. 앞서 본 바와 같이 위 피고들이 이 사건 감정평가서를 회수하지 않았다고 하더라도 이 사건 감정평가서에 기재된 감정평가금액을 산술평균한 금액으로 원고들과 피고 평택시 사이에 협의매매계약이 체결되었다고 보기 어렵다.

나. 또한, 토지보상법에 의한 협의취득 및 그 보상합의는 공공기관이 사경제주체로서 행하는 사법상 계약의 실질을 가지므로, 협의취득 전 단계에서 보상액을 산정하기 위하여 사업시행자가 토지보상법령 등에 관한 절차에 따라 감정평가법인 등에게 감정을 의뢰하는 것 또한 민법상 위임계약에 해당한다고 봄이 타당하다(토지보상법 제95조가 사업인정 이후 수용절차에서 토지수용위원회의 감정평가의뢰를 받은 감정평가법인 등에 한하여 거짓 또는 부정한 감정을 한 경우 형사처벌을 하도록 정하고 있는 점에 비추어 보아도 그러하다).

따라서 피고 평택시로부터 이 사건 토지에 대한 감정평가의뢰를 받은 피고 D, E은 민법 제689조 제1항에 따라 원칙적으로 피고 평택시와의 감정평가계약을 언제든지 해지할 수 있고, 이와 달리

피고들 사이에 피고 D, E이 임의로 이 사건 토지에 대한 감정평가업무를 중단할 수 없다는 약정을 하였다고 볼 아무런 증거가 없다. 따라서 피고 D, E이 피고 평택시에 제출한 이 사건 감정평가서를 임의로 회수하였다고 하여 이를 두고 불법행위에 해당한다고 보기 어렵다.

다. 원고들의 피고 D, E에 대한 예비적 청구는 이유 없다.

5. 결론

그렇다면 원고들의 피고 평택시에 대한 주위적 청구 및 피고 D, E에 대한 예비적 청구는 이유 없어 이를 모두 기각하여야 한다. 제1심판결은 이와 결론을 같이하여 정당하므로, 원고들의 항소를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 이예슬, 판사 홍승모 연수로 인하여 서명날인 불능, 재판장, 판 사, 판사 정순열