

전주지방법원 2021. 11. 11 선고 2020가합5951 판결 [협의취득매매대금청구 등]

재판경과

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

전주지방법원 2021. 11. 11 선고 2020가합5951 판결

전문

원 고 1. A

2. B

3. C

원고들 소송대리인 법무법인 씨케이 담당변호사 곽종훈

피 고 1. 평택시

소송대리인 법무법인 해마루 담당변호사 이예슬

2. D

3. 주식회사 E

피고 2, 3의 소송대리인 변호사 서영준

변론종결 2021. 8. 26.

판결선고 2021. 11. 11.

주 문

1. 원고들의 피고들에 대한 청구를 모두 기각한다.
2. 소송비용은 원고들이 부담한다.

청 구 취 지

주위적으로, 피고 평택시는 원고들에게 각 537,222,665원 및 그 중 524,478,330원에 대하여는 이 사건 소장 부분 송달일 다음날부터, 나머지 12,744,335원에 대하여는 이 사건 청구취지 및 청구원인 변경신청서 부분 송달일 다음날부터 각 다 갚는 날까지 연 12%의 비율로 계산한 돈을 지급하라.

예비적으로, 피고 D, 주식회사 E은 공동하여 원고들에게 각 537,222,665원 및 그 중 524,478,330원에 대하여는 이 사건 소장 부분 송달일 다음날부터, 나머지 12,744,335원에 대하여는 이 사건 청구취지 및 청구원인 변경신청서 부분 송달일 다음날부터 각 다 갚는 날까지 연 12%의 비율로 계산한 돈을 지급하라.

이 유

1. 기초사실

가. 피고 평택시는 평택시 F 일원에 도시계획시설인 G을 조성하는 사업의 사업시행자이고, 원고들은 위 사업 부지로 편입된 평택시 H 임야 2,941㎡(이하 ‘이 사건 토지’라 한다) 중 각 1/3 지분의 소유자들이며, ‘감정평가사사무소’를 운영하는 피고 D과 피고 주식회사 E(이하 ‘피고 E’이라 한다)은 피고 평택시의 의뢰를 받아 이 사건 토지에 대하여 감정평가를 진행한 감정평가업자들이다.

나. 피고 평택시는 2020. 2. 26. 이 사건 토지를 포함하여 위 사업에 편입되는 토지에 관하여 다음과 같은 내용의 G 조성사업 편입토지 보상계획(이하 ‘이 사건 보상계획’이라 한다)을 공고하였다.

건설부고시 J(1989. 08. 19), 평택시고시 K(2013.05.08.), 평택시 고시 L(2014.08.14.)

로 공원조성계획 결정(변경)된 평택 도시계획시설(근린공원) 『G 조성사업』에 편입되는

토지 등에 대하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 “보상법”이라 함)」 제15조(보상계획의 열람 등) 규정에 의거 아래와 같이 공고하오니, 토지 등의 소유자 및 이해관계인(권리자)께서는 보상계획을 열람하시고 조서의 내용에 이의가 있으신 경우 열람기간 내 서면으로 이의신청하여 주시기 바랍니다.

1. 사업개요

다. 사업시행자 : 평택시장

라. 사업인정 : 사업인정 전 협의 매수

바. 사업기간 : 2019년 ~ 2022년

6. 보상의 방법

가. 보상법에 따라 3인의 감정평가업자(시·도지사 및 토지소유자가 모두 감정평가업자를 추천하지 아니하거나 시·도지사 또는 토지소유자 어느 한쪽이 감정평가업자를 추천하지 아니하는 경우에는 사업시행자가 선정한 감정평가업자 2인)가 감정평가한 금액을 산술평균한 금액으로 보상액을 산정하고 손실보상계약을 체결합니다.

나. 제출 양식

1) 보상법 제68조 제2항 규정에 따라 시·도지사 및 토지소유자는 같은 법 제15조 제2항에 따른 보상계획의 열람 기간 만료일로부터 30일 이내에 『부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률』 제2조 제9호에 따른 감정평가업자를 사업시행자에게 추천할 수 있습니다.

2) 보상법 제68조 제2항 규정에 따라 감정평가업자(1인)를 추천하고자 하는 경우에는 보상대상 토지면적의 2분의1 이상에 해당하는 토지소유자와 당해 토지소유자 총수의 과반수 동의를 얻은 사실을 증명하는 서류를 첨부하여 보상계획의 열람기간 만료일로부터 30일 이내에 사업시행자에게 제출하여 주시기 바랍니다.

다. 개인별 보상대상 내역, 보상금액, 협의기간, 구비서류 등 손실보상 및 계약체결에 관한 구체적인 사항은 추후 개별 통지하고, 손실보상 착수 전에 보상전반에 대해 안내해 드릴 계획이며, 기타 보상 관련 자세한 사항은 사업시행자에게 문의하여 주

시기 바랍니다.

7. 보상의 절차

가. 보상계획공고 및 열람 → 감정평가 및 보상금 산정 → 손실보상협의 → 수용재결

(협의 불성립 시) → 재결보상금 지급 및 공탁(금회 보상은 사업인정 전 협의 매수

단계로 수용재결은 사업인가 후 재협의 시 가능함을 알려드립니다)

다. 원고들은 2020. 3. 20. 피고 평택시에게 피고 E의 경인지사를 감정평가업자로 추천하였고, 피고 평택시는 피고 E과 피고 D을 이 사건 토지에 대한 감정평가업자로 선정하여 이들에게 감정평가를 의뢰하였다.

라. 피고 D과 피고 E은 2020. 5. 7. 피고 평택시에게 감정평가서(이하 ‘이 사건 감정평가서’라고 한다)를 각 제출하였고, 이를 검토한 피고 평택시 소속 담당공무원은 피고 E의 담당자에게 ‘평가액이 인접 필지의 보상액에 비하여 좀 높은 것 같다’고 이야기하였다.

마. 피고 E은 2020. 5. 12. 피고 평택시에게 ‘기감정된 평가와 관련하여 재고의 여지가 있어 감정평가를 반려하고자 한다’는 취지의 공문을 송부하였고, 피고 D도 같은 날 피고 평택시에게 ‘복수 감정평가업체인 E 경기지사의 반려 요청이 있는바, 해당 건은 감정평가업체를 재선정하여 진행함이 타당하다고 사료되어 감정평가 반려를 요청한다’는 취지의 공문을 송부하였다. 이에 피고 평택시는 2020. 5. 13. 피고 D과 피고 E에게 ‘감정평가서 반려 및 감정평가업체 재선정 요청에 따라 기제출된 감정평가서를 반려한다’는 취지의 공문을 보냈고, 피고 D과 피고 E은 같은 날 피고 평택시로부터 이 사건 감정평가서를 회수하였다.

바. 피고 평택시는 2020. 5. 14. 원고들에게 ‘피고 D과 피고 E이 감정평가를 포기하여 감정평가사를 재선정하여 재평가 실시할 예정으로 보상협의 요청이 늦어진다’고 알렸고, 새로운 감정평가업자를 선정하는 등 이 사건 토지에 대한 감정평가를 다시 진행하였다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 10호증(가지번호 있는 것은 가지번호 포함, 이하 같다), 을가 제1 내지 4호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 원고들 주장의 요지

가. 피고 평택시는 이 사건 보상계획 공고를 통해 원고들에게 이 사건 토지를 감정평가한 금액을

산술평균하여 그 금액으로 이를 매수하겠다는 취지로 청약에 관한 의사표시를 하였고, 원고들은 이 사건 소장 부분 송달을 통해 이에 대한 승낙의 의사표시를 하였으므로, 원고들과 피고 평택시 사이에는 이 사건 토지에 대한 매매계약이 체결되었다고 보아야 한다. 그리고 피고 평택시가 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘토지보상법’이라 한다) 시행규칙 제17조 제2항에 규정된 재평가 사유가 없음에도 이 사건 감정평가서를 반려하고 새로운 감정평가업자를 선정한 것은 위법하므로, 이 사건 토지의 매매대금은 이 사건 감정평가서의 기재 내용을 기초로 산정되어야 한다. 따라서 피고 평택시는 원고들에게 이 사건 토지에 대한 매매대금으로 이 사건 감정평가서상의 평가금액을 산술평균한 537,222,665원 및 이에 대한 지연손해금을 각 지급할 의무가 있다.

나. 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 회수하였는바, 이는 원고들에 대한 불법행위에 해당한다. 따라서 원고들과 피고 평택시 사이에 이 사건 토지에 대한 매매계약이 체결된 것으로 볼 수 없다면, 피고 D과 피고 E은 공동하여 원고들에게 위와 같은 불법행위로 인하여 원고들이 입은 위 가.항 기재 액수의 손해배상금 및 이에 대한 지연손해금을 지급할 의무가 있다.

3. 피고 평택시에 대한 청구에 관한 판단

가. 살피건대, 이 사건 보상계획 공고에 ‘감정평가업자가 감정평가한 금액을 산술평균한 금액으로 보상액을 산정하고 손실보상계약을 체결합니다’라고 기재되어 있는 사실은 앞서 본 바와 같다.

나. 그러나 앞서 인정한 사실을 종합하여 알 수 있는 다음과 같은 사정에 비추어 보면, 위 인정사실만으로는 피고 평택시가 한 이 사건 보상계획 공고를 이 사건 토지의 매매계약 체결에 관한 청약의 의사표시라고 볼 수 없고, 피고 평택시에게 이 사건 감정평가서의 기재 내용대로 이 사건 토지의 매매대금을 정하여 원고들과 매매계약을 체결할 의무가 있다고 볼 수도 없으며, 달리 이를 인정할 만한 증거가 없다.

① 토지보상법에 따른 손실보상의 합의는 공공기관이 사경제주체로서 행하는 사법상 계약의 실질을 가지는 것으로서, 당사자 간의 합의로 토지보상법 소정의 손실보상의 기준에 의하지 아니하고

매매대금을 정할 수 있으므로(대법원 2013. 8. 22. 선고 2012다3517 판결 등 참조), 이 사건 보상계획 공고를 통하여 피고 평택시가 원고들에게 이 사건 감정평가서의 기재 내용대로 이 사건 토지의 매매대금을 정하겠다는 의사를 확정적으로 표시하였다고 볼 수는 없다.

② 이 사건 토지에 대해서는 토지보상법 제14조 내지 제16조, 같은 법 시행령 제8조에 따른 사업인정 전 협의매수절차 등이 진행될 예정이었는데, 이에 따르면 이 사건 보상계획 공고 및 감정평가 이후에, 피고 평택시는 원고들과의 계약 체결에 앞서 원고들에게 협의기간장소방법, 보상의 시기방법절차금액, 계약체결에 필요한 구비서류를 기재한 보상협의요청서를 송부하고 원고들과 보상협의 절차를 진행하는 등의 후속절차를 거칠 계획이었으므로, 이 사건 보상계획 공고 및 감정평가만으로 원고들과 피고 평택시 사이에 협의매수절차가 마무리되었다고 볼 수는 없다.

③ 실제로 피고 평택시는 이 사건 보상계획 공고에 ‘개인별 보상대상 내역, 보상금액, 협의기간, 구비서류 등 손실보상 및 계약체결에 관한 구체적인 사항은 추후 개별 통지하고, 손실보상 착수 전에 보상전반에 대해 안내해 드릴 계획’이라고 기재함으로서, 이 사건 보상계획 공고가 협의매수에 대한 확정적이고 종국적인 의사표시가 아님을 명시한 바 있다.

④ 한편 토지보상법 시행규칙 제17조는 사업시행자가 감정평가서를 검토하여 이를 재평가할 수 있는 경우에 관하여 규정하고 있는바, 원고들과 피고 평택시 사이에 보상협의 절차가 진행되었다고 하더라도 이 사건 감정평가서의 기재 내용대로 이 사건 토지의 매매대금이 정해졌을 것이라고 단정할 수는 없어 보인다.

다. 따라서 이 사건 토지에 관한 매매계약이 체결되었고 이 사건 감정평가서의 기재 내용대로 그 매매대금이 결정될 것임을 전제로 하는 원고들의 피고 평택시에 대한 청구는 나머지 점에 관하여 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

4. 피고 D과 피고 E에 대한 청구에 관한 판단

가. 사업시행자는 토지조서 및 물건조서의 작성, 보상계획의 공고·통지 및 열람, 보상액의 산정과 토지소유자 및 관계인과의 협의 절차를 거쳐야 하고, 그 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없을 때에는 사업인정고시가 된 날부터 1년 이내에 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할 토지수용위원회에 재결을 신청할 수 있다(토지보상법 제14조 내지 제16조, 제26조 제1항, 제28조

제1항). 그리고 보상금의 액수에 대하여 다툼이 있는 경우 토지소유자는 중앙토지수용위원회에 대한 이의신청 및 재결을 거쳐 사업시행자를 상대로 하여 행정소송을 제기할 수 있다(토지보상법 제83조, 제84조 제1항, 제85조).

나. 살피건대, 원고들에게는 위와 같이 피고 평택시와 협의를 거치거나 보상금의 증액을 구하는 소송을 제기하여 ‘피고 D과 피고 E이 이 사건 감정평가서를 회수한 것은 토지보상법 시행규칙 제17조 제2항에 위반되고, 이 사건 토지의 매매대금 내지 손실보상금은 이 사건 감정평가서의 기재 내용에 따라 산정되어야 한다’고 주장하면서 이 사건 감정평가서를 기초로 산정된 손실보상금의 지급을 구할 수 있는 절차가 마련되어 있다.

그럼에도 원고들은 위와 같은 절차를 취하지 아니하고 이 사건 토지의 소유권을 그대로 보유한 채 피고 D과 피고 E을 상대로 이 사건 소를 제기하였는바, 설령 원고들의 주장과 같이 이 사건 감정평가서를 회수한 피고 D과 피고 E의 행위가 위법하다고 가정하더라도, 그로 인하여 원고들에게 그 주장과 같은 손해가 발생하여 현실화되었다고 할 수 없고, 이 사건 감정평가서를 회수한 위 피고들의 행위와 원고들 주장의 손해 사이에 인과관계가 있다고 단정할 수도 없다고 할 것이다.

다. 따라서 피고 D과 피고 E의 행위로 인하여 원고들에게 그 주장과 같은 손해가 발생하였음을 전제로 하는 원고들의 위 피고들에 대한 청구 역시 다른 쟁점에 관하여 더 나아가 살필 필요 없이 이유 없다.

5. 결론

그렇다면 원고들의 피고들에 대한 청구는 이유 없으므로 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 이의석, 판사 김진아, 판사 정주현