

문1)(40)
I.물음1)
1.논점의 정리
<p>甲이 사업시행자인 A공사에게 재결신청 청구를 적법하게 하는 경우 A공사는 재결신청의무 및 지연가산금 지급 의무를 지닌다. 재결신청청구권이란 사업인정 후 협의가 성립되지 않은 경우 피수용자가 사업시행자에게 서면으로 재결신청 할 것을 청구하는 권리이다(토지보상법 제30조 제1항). 이는 수용당사자간 공평을 기하기 위함에 취지가 있으며, 甲이 재결신청청구를 하였으나 A공사가 재결신청을 하지 않는 경우로서 불복 방법에 대하여 논하기로 한다.</p>
2.재결신청청구권의 성립요건
(1)성립요건
<p>①청구권자는 토지소유자 및 관계인이며, 피청구자는 사업시행자와 대행자이다. ②청구형식은 서면에 의하여야 하며, 기간은 ③원칙적으로 토지소유자 등은 사업시행자에게 협의기간 만료일부터 재결신청기간 만료일(사업인정고시일부터 1년내)까지 재결을 신청할 것을 청구할 수 있다.</p>
(2)사안의 경우
국토교통부장관은 사안의 사업에 대하여 “2013.11부터

2017.12까지”로 하는 2013.11.18. 사업인정고시를 하였고 이후 연장된 이 사업시행기간은 2020.12.이다. 따라서 재결신청청구는 사업시행기간인 2020.12까지 하여야 한다. 사안의 경우 甲이 신청한 시점이 불분명하므로 청구기간은 만족한 것으로 보고 이하 검토하기로 한다.
3.A공사가 재결신청을 하지 않은 경우, 甲의 불복 방법
(1)항고쟁송 가능여부
<p>판례는 “토지보상법 제28조, 제30조에 의하면, 편입토지 보상, 지장물 보상, 영업·농업 보상에 관해서는 사업시행자만이 재결을 신청할 수 있고 토지소유자와 관계인은 사업시행자에게 재결신청을 청구하도록 규정하고 있으므로, 토지소유자나 관계인의 재결신청 청구에도 불구하고 사업시행자가 재결신청을 하지 않을 때 토지소유자나 관계인은 사업시행자를 상대로 거부처분 취소소송 또는 부작위 위법확인소송의 방법으로 다투어야 한다”고 판시한 바 있다.</p>
(2)민사소송 거부 또는 공법상당사자소송 가능 여부
<p>판례는 가산금제도 및 사업인정의 실효규정에 따른 손실보상 규정을 이유로 민사소송 등에 의한 방법으로 그 이행을 청구할 수 없다고 한다. 따라서 이러한 판례 태도에 비추어 공법상 당사자소송 또한 인정하기 어렵다.</p>

4.사례의 해결
A공사가 재결신청을 하지 않은 경우, 甲은 거부처분취소소송 또는 부작위위법확인소송의 방법으로 다투어야 한다.
II.물음2)
1.논점의 정리
농업손실보상이란 농민에게 영농손실액을 보상하는 것을 말한다. 甲이 ㉠토지가 수용되었음을 이유로 재결을 거치지 않고 곧바로 사업시행자 상대로 농업손실보상 청구를 할 수 있는지 검토하기로 한다.
2.농업손실보상의 법적 근거
토지보상법 제77조 제2항에서는 “농업의 손실에 대하여는 농지의 단위면적당 소득 등을 고려하여 실제 경작자에게 보상하여야 한다. 다만 농지소유자가 해당 지역에 거주하는 농민인 경우에는 농지소유자와 실제 경작자가 협의하는 바에 따라 보상할 수 있다”고 규정하고 있다. 또한 동법 시행규칙 제48조에서 보상대상의 요건을 규정하고 있다.
3.관련 판례
대법원은 “토지보상법의 규정 내용 및 입법 취지 등을 종합하면, 공익사업으로 농업의 손실을 입게 된 자가 사업시행자로부터

터 토지보상법 제77조 제2항에 따라 농업손실에 대한 보상을 받기 위해서는 동법 제34조, 제50조 등에 규정된 재결절차를 거친 다음 그 재결에 대하여 불복이 있는 때에 비로소 토지보상법 제83조 내지 제85조에 따라 권리구제를 받을 수 있을 뿐 이러한 재결절차를 거치지 않은 채 곧바로 사업시행자를 상대로 손실보상을 청구하는 것은 허용되지 않는다”고 판시하였다.
4.사례의 해결
재결을 거치지 않은 채 甲은 곧바로 사업시행자에게 농업 손실보상청구가 불가할 것이다.
III.물음3)
1.논점의 정리
㉠토지 일부에 대하여 잔여지수용청구권이 인정될 수 있는지, 잔여지수용청구권의 성질과 요건을 검토하여 논하기로 한다.
2.잔여지수용청구권의 법적 성질
판례는 잔여지 수용청구권은 손실보상의 일환으로 토지소유자에게 부여되는 권리로서 그 요건을 구비한 때에는 잔여지를 수용하는 토지수용위원회의 재결이 없더라도 그 청구에 의하여 수용의 효과가 발생하는 형성권적 성질 가진다.

3.잔여지수용청구가 인정될 수 있는지 여부
(1)토지보상법 제74조 제1항
동일한 소유자에게 속하는 일단의 토지의 일부가 협의에 의하여 매수되거나 수용됨으로 인하여 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 때에는 해당 토지소유자는 사업시행자에게 잔여지를 매수하여 줄 것을 청구할 수 있으며, 사업인정 이후에는 관할 토지수용위원회에 수용을 청구할 수 있다. 이 경우 수용의 청구는 매수에 관한 협의를 성립되지 아니한 경우에만 할 수 있으며, 그 사업의 공시완료일까지 하여야 한다.
(2)구체적인 요건
①동일한 토지소유자에게 속하는 일단의 토지 일부가 협의에 의해 매수되거나 수용됨으로 인하여 잔여지를 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란할 것을 요한다. ②판례는 종래의 목적이라 함은 수용재결 당시에 당해 잔여지가 현실적으로 사용되고 있는 구체적인 용도를 의미하고, ③사용하는 것이 현저히 곤란한 때라고 함은 물리적으로 사용하는 것이 곤란하게 된 경우는 물론 사회적경제적으로 사용하는 것이 곤란하게 된 경우, 즉 절대적으로 이용 불가능한 경우만이 아니라 이용은 가능하나 많은 비용이 소요되는 경우를 포함한다고 보았다.

(3)종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란하게 된 경우
잔여지가 종래의 목적에 사용하는 것이 현저히 곤란하게 되어 매수수용 보상의 대상이 되기 위해서는 ①대지로서 면적이 너무 작거나 부정형 등의 사유로 건축물을 건축할 수 없거나 건축물의 건축이 현저히 곤란한 경우, ②농지로서 농기계의 진입과 회전이 곤란할 정도로 폭이 좁고 길게 남거나 부정형 등의 사유로 영농이 현저히 곤란한 경우, ③공익사업의 시행으로 교통이 두절되어 사용이나 경작이 불가능하게 된 경우, ④위의 사항과 유사한 정도로 잔여지를 종래의 목적대로 사용하는 것이 현저히 곤란하다고 인정되는 경우 중 어느 하나에 해당되어야 한다(동법 시행령 제39조 제1항).
(4)잔여지의 판단기준
잔여지를 판단할 때에는 ①잔여지의 위치·형상·이용상황 및 용도지역, ②공익사업 편입토지의 면적 및 잔여지의 면적 사항을 종합적으로 고려하여야 한다(토지보상법 시행령 제39조 제2항). 또한 잔여지와 인접한 본인 소유토지의 유무 및 일단지 사용의 가능성 등도 고려한다.
4.사례의 해결
甲의 ㉠토지의 잔여지는 농작물작거래판매점으로서, 상기 토지가 시안에서 건축물을 건축할 수 없거나, 교통이 두절되었

다는 등 사정이 엇보이지 않는다. 따라서 종래의 목적에 사용
하는 것이 현저히 곤란하게 되었다고 볼 수 없다. 따라서 甲
의 잔여지 수용창구는 어려울 것으로 보인다. “끝”
문2)(30)
I.물음1)
1.논점의 정리
행정소송법 제20조는 취소소송의 경우 처분등이 있음을 안 날로
부터 90일 처분등이 있는 날로부터 1년 이내에 이를 제기하도록
규정하고 있다. 처분등이 있음을 안 날이란 통지, 공고 등 기타
방법으로 현실적으로 안 날을 의미한다. 고시 또는 공고에 의하
여 처분을 하는 경우는 행정처분에 이해관계를 갖는 자가 고시
또는 공고가 있었다는 사실을 현실적으로 알았는지 여부에 관계
없이 고시가 효력을 발생하는 날에 행정처분이 있음을 알았다고
보아야 한다. 甲은 개별통지를 받았으며, 2020.6.15. 이의신청을
하였는데, 이를 특별행정심판으로 본다면 행정소송법 제20조에
따라 제소기간이 달라지는데, 이하 후술 하기로 한다.
2.부동산공시법상 이의신청이 강학상 이의신청인지 여부
(1)제도의 의의 및 취지(부동산공시법 제11조)
개별공시지가 이의신청이란 개별공시지가에 대하여 이의가 있
는 자가 시장·군수 또는 구청장에게 이의를 신청하고 시장·군수

또는 구청장이 이를 심사하는 제도이다. 이는 자기로서의 객
관성을 확보하고, 공시지가의 공신력을 높이기 위한 제도이다.
(2)강학상 이의신청인지 여부
개별공시지가 이의신청에 대하여 ①특별행정심판의 성격을 갖
는다고 보는 견해, ②국민의 권리구제 확립을 위해 강학상 이
의신청으로 보는 견해가 있다. ③판례는 개별공시지가 이의신
청에 대하여 강학상 이의신청으로 보았다. <생각컨대>이의신
청은 부동산공시법 규정에 의해 인정되는 제도이고, 국민의
권리구제 확립을 위하여 강학상 이의신청으로 봄이 타당하다.
3.관련 판례
대법원은 행정심판법 제3조 제1항에서 행정심판의 제기를 배
제하는 ‘다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우’에 해당한다고
볼 수 없으므로, 개별공시지가에 대하여 이의가 있는 자는 곧
바로 행정소송을 제기하거나 부동산공시법상 이의신청과 행정
심판법에 따른 행정심판청구 중 어느 하나만을 거쳐 행정소송
을 제기할 수 있을 뿐 아니라, 이의신청을 하여 그 결과 통지
를 받은 후 다시 행정심판을 거쳐 행정소송을 제기할 수도 있
다고 보아야 하고, 이 경우 행정소송의 제소기간은 그 행정심
판 재결서 정보를 송달받은 날부터 기산한다고 판시하였다.

4. 사례의 해결
<p>사인은 재결을 거치지 않은 사례로서, 甲은 개별통지를 받았다. 통지를 받은 날이 안 날이 되므로 2020.5.20.부터 90일 이내에 취소소송을 제기하여야 한다. 따라서 甲이 제기한 취소소송은 제소기간을 준수하지 못하였다. 다만 시행 예정인 행정기본법 제36조에서는 이의신청을 통지 받은 후 통지 결과를 받은 날부터 90일 이내 행정심판 또는 행정소송을 제기할 수 있다고 보므로 2023.3.24. 시행 예정인 행정기본법에 의하면 제소기간을 준수할 여지도 보인다.</p>
II. 물음2)
1. 논점의 정리
<p>甲이 선행행위인 개별공시지가 결정에 대하여 다투지 않은 채 제소기간이 도과하여 불가쟁력이 발생하였고, 추후 보상금증액청구소송에서 선행행위인 개별공시지가 결정에 대하여 위법을 주장할 수 있는지 하자승계가 문제 된다. 하자승계란 행정이 여러 단계의 행정행위를 거쳐 행해지는 경우에 선행 행정행위의 위법을 이유로 적법한 후행 행정행위의 위법을 주장할 수 있는 것을 말한다. 행정관계의 안정성과 행정의 실효성을 위하여 선행행위의 위법을 후행행위에서 다퉴 수 없음이 원칙이나 국민의 재판을 받을 권리를 보장하기 위하여 하자승계를 인정할 필요가 있다.</p>

2. 하자승계의 전제 요건 충족 여부
(1) 전제 요건
<p>하자승계가 논의되기 위해서는 ① 선행행위와 후행행위 모두 처분일 것 ② 선행행위는 취소 사유에 해당하는 하자가 존재할 것(취소사유의 위법성), ③ 후행행위는 고유한 하자가 없을 것(적법성), ④ 선행행위는 불가쟁력이 발생하여야 한다. 수용재결과 관련하여 위법성은 보이지 않으며, 개별공시지가의 제소기간은 도과하여 불가쟁력이 발생하였는바, 이하 ① 및 ② 요건에 대하여 후술하기로 한다.</p>
(2) 선행·후행행위가 처분인지 여부
<p>① <선행행위인 개별공시지가의 성질>에 대하여 국민의 권리의무에 직접적인 영향을 미친다고 보는 행정행위설, 일반적·추상적 규율에 불과하다고 보는 행정규칙설, 구속적 행정계획에 해당한다는 행정계획설, 자기정보를 제공하는 사실행위라고 보는 사실행위설이 대립하나, 대법원은 개별토지가격 결정은 과세의 기준이 되는 등 국민의 권리의무에 직접적으로 관계되는 것으로서 항고소송의 대상이 되는 행정처분에 해당한다고 하였으며, 이는 이후 과세처분의 직접적 기준이 되는바 처분이다. ② 수용재결은 사업시행자가 피수용자에게 보상금을 지급하는 것을 조건으로 그 토지 등에 관한 권리를 취득하게 하고 피수용자에 대하여는 그 권리를 상실케 하는 효과를 발생시키</p>

는 형성적 행정행위로서, 항고소송의 대상이 되는 처분이다.
(3) 개별공시지가가 위법한지 여부
판례는 산정지가와 검증의견 및 토지소유자 등의 의견을 종합하여 당해 토지에 대하여 표준지공시지가와 균형을 유지한 개별공시지가를 결정할 수 있고, 그와 같이 결정된 개별공시지가가 표준지공시지와 균형을 유지하지 못할 정도로 현저히 불합리하다는 등의 특별한 사정이 없는 한 개별공시지가 결정이 위법하다고 볼 수는 없다고 판시했다. <사안의 경우> 첫 단계인 A시장은 토지가격비준표상 배율을 산정하였고, 그 후에 갑의 토지등은 개발 움직임이 없다는 점등을 고려하여 산정지가 검증과 심의를 거쳐 1㎡당 839만원으로 결정하였다.
(4) 사안의 경우
상기 개별공시지가는 표준지공시지와 균형을 유지 못할 정도로 현저히 불합리하다는 등의 사정은 엿보이지 않는데, 위법하다고 할 수 없다. 다만 이하 하지승계의 해결논의를 검토하기 위하여 전제요건을 모두 충족한 것으로 보고 논의하기로 한다.
3. 하지승계 해결논의
① 전통적 견해(하지승계론)는 일련의 절차에서 하나의 법률효과를 목적으로 하는 경우에 하지승계를 긍정하나, ② 새로운

견해(구속력론)는 구속력이 미치는 범위를 대인적(동일한 수범자), 시물적(동일한 목적), 시간적 한계(동일한 사실 상태, 법적 상태)와 추가적으로 예측 가능성 및 수인 가능성을 고려하고 있다. ③ 판례는 기본적으로 선·후 행정행위가 결합하여 하나의 법적효과를 달성 시키는지 여부를 기준으로 결정한다. 다만 예외적으로 예측 가능성 및 수인 가능성 등을 고려하여 판시한 경우도 있다. <생각건대> 구체적 사안별로 행정법 관계 안정성과 국민의 재판청구권의 갈등관계를 적절히 조화시킬 수 있는지에 따라 결정하는 것이 타당하다. 부동산공시법상 개별공시지와 토지보상법상 수용재결은 각각의 법률효과와 목적, 취지를 달리하는 바, 별개의 법률효과를 지닌다고 볼 수 있어 하지승계를 부정함이 타당하다.
4. 사례의 해결
상기 논의에 따라 甲이 보상금증액청구소송에서 개별공시지의 위법을 주장할 수 없을 것으로 보인다. 따라서 甲의 주장은 인용되지 않을 것이다. “끝”
문3)(20)
I. 물음1)
1. 논점의 정리
甲은 국토교통부장관에게 과징금 부과처분을 받았으며, 이에

따라 감정평가법상 이의신청을 하였고, 이는 강학상 이의신청에 해당한다. 또한 국토교통부장관이 감액하는 결정을 한 것은 처분청이 스스로 변경한 “처분변경”의 논의이다. 특히 3천만원의 과징금부과처분에서 2천만원으로 감액하는 결정은 한 것으로서 “금전관련처분”의 논의로서 이하 학설 및 판례를 검토하여 소송의 대상에 대하여 논하기로 한다.
2.금전관련처분의 경우 소의 대상 (처분변경)
(1)학설 및 판례
①흡수설은 당초 처분은 경정처분에 흡수되어 소멸하고 경정처분이 소송의 대상 및 기산점이 된다는 견해이며, ②역흡수설은 경정처분은 당초 처분에 흡수되어 경정처분에 의하여 수정된 당초의 처분이 소송의 대상이 되며 당초 처분이 기산점이 된다는 견해이다. ③병존설은 당초 처분과 경정처분은 독립된 처분으로 별개의 소송의 대상 및 기산점이 된다는 견해이다. <판례>는 증액경정처분의 경우는 흡수설을, 감액경정처분의 경우는 역흡수설을 취하고 있다.
(2)검토 및 사안의 경우
생각건대, 증액처분의 경우에는 당초 처분은 증액처분에 흡수됨으로써 독립된 존재가치를 잃게 된다고 보아야 할 것이므로 증액처분만이 항고소송의 대상이 되고, 감액처분의 경우

일부취소처분의 성질을 가지므로 감액처분으로 취소되지 않고 남은부분이 취소소송의 대상이 된다는 판례 입장이 타당시된다. 사안은 감액 결정으로서 취소되지 않고 남은 부분인 2천만원이 소의 대상이 될 것이다.
3.사례의 해결
판례에 따라 감액결정의 경우 역흡수설을 취한다면, 甲이 취소를 구하여야 하는 대상은 취소되지 않고 남은 부분인 2천만원이 소의 대상이다.
II.물음2)
1.논점의 정리
乙은 3천만원의 과징금부과처분에 대하여 취소소송을 제기하였고, 법원은 1천5백만원이 적정하다고 판단하였을 때, 1천5백만원의 과징금부과처분을 변경하기 위해서는 일부취소 판결이 가능한지 문제되는바, 이하 검토하기로 한다.
2.일부취소판결 가능 여부
(1)기준
일부취소 대상이 되는 부분의 분리가능성에 따라 결정한다. 외형상 하나의 처분이라도 기분성이 있고, 일부가 특정될 수 있어 분리가능성이 있다면 일부취소가 가능하다. 그러나 일부

취소로 인하여 재량권 등 처분권을 침해하고, 분리가능성이 없다면 일부취소 불가능하다.
(2)판례 및 검토
대법원은 ①기속행위인 조세부과처분과 같이 기분상·특정성이 있는 경우 일부취소가 가능하다고 한다. ②재량행위인 과징금 부과처분이나 영업정지처분의 경우는 처분의 재량권을 존중하여야 하고 법원이 직접 처분하는 것은 인정되지 않으므로 전부취소하여야 한다고 본다. 판례에 따라 분리가능성을 기준으로 판단하여야 할 것이다.
3.사례의 해결
과징금부과처분은 과징금 납부의무를 명하는 급부하명으로서 처분에 해당하며, 감정평가법 제41조 문언에 비추어 공익을 고려하는 등 재량행위로 보여진다. 따라서 기분상·특정성이 있다고 하여도 재량행위로서 전부취소하여야 할 것이다. 결국 법원이 내릴 수 있는 판결의 내용은 “전부취소판결”이다. “끝”
문4)(10)
I.개설
감정평가사는 감정평가법이 정한 요건에 의하여 자격을 취득한 자로서 타인의 의뢰를 받아 토지 등을 감정평가하는 것을

그 직무로 하는 재(감정평가법 제4조)이다. 감정평가사가 수행하는 업무는 국민의 재산권과 관련하여 사회성·공공성·윤리성이 강조되는 바, 동법 제25조와 관련하여 후술하기로 한다.
II.감정평가법인등의 성실의무등(감정평가법 제25조)
①감정평가법인등은 동법 제10조에 따른 업무를 하는 경우 품위를 유지하여야 하고, 신의와 성실로써 공정하게 감정평가를 하여야 하며, 고의 또는 중대한 과실로 잘못된 평가를 하여서는 아니 된다. ②자기 또는 친족 소유, 그 밖에 불공정한 감정평가를 할 우려가 있다고 인정되는 토지등에 대해서는 이를 감정평가하여서는 아니 된다. ③토지등의 매매업을 직접 하여서는 아니 된다. ④감정평가법인등이나 그 사무직원은 제23조에 따른 수수료와 실비 외에는 어떠한 명목으로도 그 업무와 관련된 대가를 받아서는 아니 되며, 감정평가수주의 대가로 금품 또는 재산상의 이익을 제공하거나 제공하기로 약속하여서는 아니 된다. ⑤감정평가사는 둘 이상의 감정평가법인 또는 감정평가사사무소에 소속될 수 없다.
III.관련 판례
대법원도 감정평가법인등이 감정평가하는 경우에는 신의와 성실로써 공정하게 감정평가를 하여야 할 주의의무가 있다고 판시하였다.“끝” “이하여백”