

소유권이전등기

[대법원 1995. 2. 10. 94다31310]



【판시사항】

가. 사업시행자가 취득한 토지 등이 그 취득목적사업에 이용될 필요가 없어졌다고 볼 만한 객관적 사정이 발생하면 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항에 의하여 환매권을 행사할 수 있는지 여부나. 토지의 취득목적인 도로개설 및 녹지조성의 도시계획사업이 일부 시행된 상태에서 그 토지를 포함한 일대의 토지들에 대한 택지개발사업실시계획이 승인되어 그 계획에 맞추어 토지이용계획이 정하여지고 택지조성 및 아파트건축공사가 시행되고 있는 경우, 토지의 원소유자가 공공용지의취득및손실보상에관한특례법에 따라 그 토지를 환매할 수 있다고 한 사례다. "나"항의 도시계획사업을 위하여 취득한 토지에 대하여 그 후 택지개발촉진법에 의한 택지개발사업이 시행되는 경우, "공익사업의 변환"이 허용될 여지가 있는지 여부라. "나"항의 경우, 택지개발사업의 토지이용계획상 도로, 공원 및 녹지의시설용지로 지정되어 있는 부분에 대하여는 환매권 행사가 제한되는지 여부 마. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항과 제2항의 환매권 행사요건에 모두 해당되는 경우, 더 짧은 제척기간을 정한 제2항에 의하여 제1항의 환매권 행사가 제한되는지 여부마. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제2항 소정 환매권 행사의 허용 여부를 판단하는 기준바. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조에 의한 환매권 행사의 방법 및 그 행사를 위하여 지급할 금액

【판결요지】

가. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항이 환매권을 인정하고 있는 입법이유는, 토지 등의 원소유자가 사업시행자로부터 토지 등의 대가로 정당한 손실보상을 받았다고 하더라도 원래 자신의 자발적인 의사에 기하여 그 토지 등의 소유권을 상실하는 것이 아니어서 그 토지 등을 더이상 당해 공공사업에 이용할 필요가 없게 된 때, 즉 공익상의 필요가 소멸한 때에는 원소유자의 의사에 따라 그 토지 등의 소유권을 회복시켜 주는 것이 공평의 원칙에 부합한다는 데에 있다고 할 것이므로, 사업시행자가 같은 법 소정의 절차에 따라 취득한 토지 등이 일정한 기간 내에 그 취득목적사업인 공공사업의 폐지·변경 등의 사유로 그 공공사업에 이용될 필요가 없어졌다고 볼 만한 객관적인 사정이 발생하면 사업시행자의 주관적인 의사와는 관계없이 환매권자가 토지 등을 환매할 수 있다고 보아야 할 것이다. 나. 토지의 취득목적인 도로개설 및 녹지조성의 도시계획사업이 일부 시행된 상태에서 그 토지를 포함한 일대의 토지들에 대한 택지개발사업실시계획이 승인되어 그 계획에 맞추어 토지이용계획이 정하여지고 택지조성 및 아파트건축공사가 시행되고 있는 경우, 토지의 원소유자가 공공용지의취득및손실보상에관한특례법에 따라 그 토지를 환매할 수 있다고 한 사례다. 이른바 "공익사업의 변환"은 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 사업인정을 받아 토지를 협의취득 또는 수용한 경우 그 사업인정을 받은 공익사업이 공익성의 정도가 높은 토지수용법 제3조 제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업으로 변경된 경우에 한하여 허용되는 것으로서, 이는 어디까지나 예외적인 제도라고 할 것인바, '나'항의 도시계획사업을 위하여 취득한 토지에 대하여 그 후 지방자치단체가 시행하는 택지개발사업은 토지수용법 제3조 제5호 소정의 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업에 해당하는 것으로 같은 법 제3조 제1호 내지 제4호의 어느 공익사업에도 해당하지 아니하므로, 이에 대하여는 공익사업의 변환이 허용될 여지가 없다. 라. 택지개발촉진법 제2조, 도시계획법 제2조 제1항 제1호

(나)목에 의하면, 도로, 공원 및 녹지의 시설용지도 택지개발촉진법 소정의 공공시설용지 즉 택지에 해당한다 할 것이므로, '나'항의 토지가 택지개발사업에 있어서 토지이용계획상 위와 같은 공공시설용지로 지정되어 있다 하더라도 그 부분에 대한 사업만이 별도로 토지수용법 제3조 제2호 또는 제3호 소정의 공익사업에 해당한다 할 수는 없고, 그 부분에 대한 사업도 그 나머지 부분에 대한 사업과 함께 전체로서 하나의 택지개발사업을 이루는 것이라 할 것이어서, 그와 같은 공공시설용지로 계획되어 있는 부분에 대한 환매권의 행사가 제한되는 것도 아니라 할 것이다. 마. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항은 공공사업에 필요한 토지 등의 취득일부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었을 때를 환매권 행사의 요건으로 하고 있음에 반하여, 제2항은 그 취득일부터 5년을 경과하여도 취득한 토지 등의 전부를 공공사업에 이용하지 아니하였을 때를 환매권 행사의 요건으로 하고 있는 등 그 요건을 서로 달리하고 있으므로, 어느 한쪽의 요건에 해당되면 다른 쪽의 요건을 주장할 수 없게 된다고 할 수는 없고, 양쪽의 요건에 모두 해당된다고 하여 더 짧은 제척기간을 정한 제2항에 의하여 제1항의 환매권의 행사가 제한된다고 할 수도 없을 것이므로, 제2항의 규정에 의한 제척기간이 도과되었다 하여 제1항의 규정에 의한 환매권 행사를 할 수 없는 것도 아니라 할 것이다. 바. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제2항은 제1항과는 달리 "취득한 토지 전부"가 공공사업에 이용되지 아니한 경우에 한하여 환매권을 행사할 수 있고 그중 일부라도 공공사업에 이용되고 있으면 나머지 부분에 대하여도 장차 공공사업이 시행될 가능성이 있는 것으로 보아 환매권의 행사를 허용하지 않는다는 취지이므로, 이용하지 아니하였는지 여부도 그 취득한 토지 전부를 기준으로 판단할 것이고, 필지별로 판단할 것은 아니라 할 것이다. 사. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조에 의한 환매는 환매기간 내에 환매의 요건이 발생하면 환매권자가 수령한 보상금의 상당금액을 사업시행자에게 미리 지급하고 일방적으로 의사표시를 함으로써 사업시행자의 의사와 관계없이 환매가 성립되는 것이고, 토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경되었더라도 같은 법 제9조 제3항에 의하여 당사자 간에 금액에 대하여 협의가 성립되거나 토지수용위원회의 재결에 의하여 그 금액이 결정되지 않는 한, 그 가격이 현저히 등귀된 경우이거나 하락한 경우이거나를 묻지 않고 환매권을 행사하기 위하여는 수령한 보상금의 상당금액을 미리 지급하여야 하고 또한 이로써 족하다.

【참조조문】

공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 가.나.다.라.마.바.사. 마.라. 토지수용법 제71조 제7항, 제3조, 택지개발촉진법 제2조, 제9조, 제11조, 택지개발촉진법시행령 제7조

【참조판례】

가.나.다.라.마.바.사. 대법원 1995.2.10. 선고 94다31358 판결(동지)가.나. 대법원 1992.4.28. 선고 91다29927 판결(공1992,1695) / 마. 대법원 1993.8.13. 선고 92다50652 판결(공1993하,2415)바. 대법원 1992.12.8. 선고 92다18306 판결(공1993상,417)사. 대법원 1992.6.23. 선고 92다7832 판결(공1992,2257), 1993.8.24. 선고 93다22241 판결(공1993하,2610), 1995.2.3. 선고 94다27113 판결(공1995상,1150)

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】 서울특별시 소송대리인 변호사 곽창욱

【원심판결】 서울고등법원 1994.5.20. 선고 92나27609 판결

【주문】

】

상고를 기각한다.

상고비용은 피고의 부담으로 한다.

【이유】

】 상고이유를 본다.

1. 제1,2점에 대하여

공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 특례법이라고 한다) 제9조 제1항에 의하면, "토지 등의 취득일부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었을 때에는 취득 당시의 토지 등의 소유자 또는 그 포괄승계인(이하 환매권자라 한다)은 필요 없게 된 때로부터 1년 또는 취득일부터 10년 이내에 토지 등에 대하여 지급한 보상금의 상당 금액을 사업시행자에게 지급하고 그 토지 등을 매수할 수 있다"고 규정하고 있는 바, 특례법이 이와 같이 환매권을 인정하고 있는 입법이유는, 토지 등의 원소유자가 사업시행자로부터 토지 등의 대가로 정당한 손실보상을 받았다고 하더라도 원래 자신의 자발적인 의사에 기하여 그 토지 등의 소유권을 상실하는 것이 아니어서 그 토지 등을 더이상 당해 공공사업에 이용할 필요가 없게 된 때, 즉 공익상의 필요가 소멸한 때에는 원소유자의 의사에 따라 그 토지 등의 소유권을 회복시켜 주는 것이 공평의 원칙에 부합한다는 데에 있다고 할 것이므로, 사업시행자가 특례법 소정의 절차에 따라 취득한 토지 등이 일정한 기간 내에 그 취득목적사업인 공공사업의 폐지·변경 등의 사유로 그 공공사업에 이용될 필요가 없어졌다고 볼 만한 객관적인 사정이 발생하면 사업시행자의 주관적인 의사와는 관계없이 환매권자가 토지 등을 환매할 수 있다고 보아야 할 것이다(당원 1992.4.28. 선고 91다29927 판결 참조).

원심이 확정된 바에 의하면, 도시계획법의 관계규정에 의거하여 원고들 소유였던 이 사건 구지번 기준 19필지(원심판시와 같은 합병·분할 과정을 거쳐 현지번 기준 12필지의 일부가 되었다) 중 13필지 등에 대하여는 1984. 7. 13. '화랑로 주변 도로개설'의, 나머지 6필지 등에 대하여는 1985. 6. 15. '화랑로 1,4지구 수림대 조성'의 각 도시계획사업 실시계획이 인가되자 각 그 시행자인 서울특별시시장으로부터 토지 등의 협의취득업무를 위임받은 피고 시는 1984. 8. 14.부터 1985. 11. 20.까지 사이에 특례법에 의하여 위 19필지를 협의취득하였는데, 그 후 일부 지상의 건물철거 및 성토공사와 그 전부에 대한 수림대조성공사가 시행되었을 뿐 도로는 개설되지 않고 다만 일부 지상에 위 도시계획사업과는 상관 없이 헌병검문소가 세워져 사용되어 오던 중, 1990년대에 들어서서 택지개발촉진법에 의하여 위 19필지를 포함한 그 일대 토지들이 신내택지개발예정지구로 지정되고 이에 대한 택지개발계획 및 택지개발사업실시계획이 승인되자 그 시행자인 피고 시는 이미 협의취득한 위 19필지 이외에 새로이 필요한 토지들을 협의취득하는 등 한 다음 그 지상에 택지조성 및 아파트건축공사를 시작하였는 바, 피고 시가 위 택지개발사업을 하면서 정한

토지이용계획에 따르면 위 19필지는 공동주택용지, 공원용지, 녹지, 간선도로용지 등으로 개발공급되도록 정하여져 있다는 것이고, 한편 기록에 의하면, 위 19필지의 취득목적사업인 위 도로개설사업 및 녹지조성사업은 화랑로와 나란히 진행하는 폭 25m, 길이 450m 등의 도로를 개설하고 그 주위에 녹지를 조성하는 사업이었는데, 그 후의 위 택지개발사업에 있어서는 비록 위와 같이 그 토지이용계획상 위 19필지의 일부에 대하여는 위 도시계획사업과 같은 용도대로 이용되기로 되어 있는 부분도 있지만 전체적으로 볼 때에는 위 화랑로와 나란히 진행하는 도로 자체가 없어지는 등 위 도시계획사업의 모습은 거의 사라지고, 이와는 별도로 위 택지개발사업의 전체 계획에 맞추어 그 토지이용계획이 정하여지고, 그에 따라 택지조성 및 아파트건축공사 등이 시행되고 있음을 알 수 있다.

사실관계가 위와 같다면, 도시계획사업인 위 도로개설사업 및 녹지조성사업과 위 택지개발사업은 그 시행자가 법률상 동일하다고 볼 수 없고, 또 택지개발촉진법 제11조에 의하면 택지개발사업의 시행자가 택지개발사업실시계획의 승인을 얻은 때에는 도시계획법의 각 규정에 의한 도시계획의 결정 및 그 실시계획의 인가 등을 받은 것으로 본다고 규정되어 있는 점에 비추어 볼 때, 당초의 도시계획사업인 위 도로개설사업 및 녹지조성사업은 위 택지개발사업의 실시계획승인에 따라 폐지되었거나 변경되었고, 위 19필지는 당초의 취득목적사업인 위 도로개설사업 및 녹지조성사업에는 더이상 필요 없게 되었다고 봄이 상당하다 할 것이다.

그렇다면 공익사업의 변환이 허용되는 등 달리 특별한 사정이 없는 한 위 19필지의 원소유자인 원고들은 위 도시계획사업이 실시되어 그 시행이 완료되었는지 여부와는 관계없이 특례법 제9조 제1항에 따라 이를 환매할 수 있다 할 것이므로, 이와 같은 취지의 원심 판단은 정당하고, 거기에 소론과 같이 환매권의 발생요건에 관한 법리를 오해하거나 이유를 갖추지 못한 위법이 있다 할 수 없다.
논지는 이유 없다.

2. 제3, 4점에 대하여

이른바 '공익사업의 변환'은 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 사업인정을 받아 토지를 협의취득 또는 수용한 경우 그 사업인정을 받은 공익사업이 공익성의 정도가 높은 토지수용법 제3조 제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업으로 변경된 경우에 한하여 허용되는 것으로서, 이는 어디까지나 예외적인 제도라고 할 것인바, 위 도시계획사업을 위하여 취득한 위 19필지에 대하여 그 후 피고 시가 시행하는 위 택지개발사업은 토지수용법 제3조 제5호 소정의 주택의 건설 또는 택지의 조성에 관한 사업에 해당하는 것으로 같은 법 제3조 제1호 내지 제4호의 어느 공익사업에도 해당하지 아니하므로, 이에 대하여는 공익사업의 변환이 허용될 여지가 없다 할 것이다.

논지는, 도로, 공원 및 녹지는 토지수용법 제3조 제2호 또는 제3호 소정의 시설에 해당하므로 적어도 위 택지개발사업의 토지이용계획상 도로, 공원 및 녹지의 시설용지로 되어 있는 부분에 대하여는 공익사업의 변환이 허용되어 환매권 행사가 제한되어야 한다고 하나, 택지개발촉진법 제2조에 의하면, 위 법에서 "택지"라 함은 이 법이 정하는 바에 따라 개발·공급되는 주택건설용지 및 공공시설용지를 말하고, "공공시설용지"라 함은 도시계획법 제2조 제1항 제1호 (나)목에서 정하는 도시계획시설과 대통령령이 정하는 시설을 설치하기 위한 토지를 말한다고 정하고 있고, 한편 도시계획법 제2조 제1항 제1호(나)목에 의하면, 도로, 공원, 녹지 등을 도시계획시설의 하나로 정하고 있어, 결국

도로, 공원 및 녹지의 시설용지도 택지개발촉진법 소정의 공공시설용지 즉 택지에 해당한다 할 것이므로, 택지개발 사업에 있어서 토지이용계획상 위와 같은 공공시설용지로 지정되어 있다 하더라도 그 부분에 대한 사업만이 별도로 토지수용법 제3조 제2호 또는 제3호 소정의 공익사업에 해당한다 할 수는 없고, 그 부분에 대한 사업도 그 나머지 부분에 대한 사업과 함께 전체로서 하나의 택지개발사업을 이루는 것이라 할 것이어서, 위와 같은 공공시설용지로 계획되어 있는 부분에 대한 환매권의 행사가 제한되는 것도 아니라 할 것이다.

이와 같은 취지에서 공익사업의 변환에 관한 피고의 주장을 배척한 원심의 판단은 정당하고, 위와 같이 보는 이상 녹지 조성사업이 토지수용법 제3조 제8호 소정의 사업에 해당한다고 본 원심의 판단이 잘못인지 여부는 결론에 영향을 미칠 수 없다 할 것이므로, 원심판결에 공익사업의 변환에 관한 법리 및 녹지조성사업의 성격에 관한 법리를 오해하였거나 이유를 갖추지 못한 위법이 있다는 논지도 이유 없다.

3. 제5점에 대하여

특례법 제9조 제1항은 공공사업에 필요한 토지 등의 취득일부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었을 때를 환매권 행사의 요건으로 하고 있음에 반하여, 제2항은 그 취득일부터 5년을 경과하여도 취득한 토지 등의 전부를 공공사업에 이용하지 아니하였을 때를 환매권 행사의 요건으로 하고 있는 등 그 요건을 서로 달리하고 있으므로, 어느 한쪽의 요건에 해당되면 다른 쪽의 요건을 주장할 수 없게 된다고 할 수는 없고, 양쪽의 요건에 모두 해당된다고 하여 더 짧은 제척기간을 정한 제2항에 의하여 제1항의 환매권의 행사가 제한된다고 할 수도 없을 것이므로, 제2항의 규정에 의한 제척기간이 도과되었다 하여 제1항의 규정에 의한 환매권 행사를 할 수 없는 것도 아니라 할 것인바(당원 1993.8.13. 선고 92다50652 판결 참조), 같은 취지에서 특례법 제9조 제2항 소정의 환매권이 발생할 수 없거나 소멸된 이상 특례법 제9조 제1항 소정의 환매권도 행사할 수 없다는 피고의 주장을 배척한 원심의 조치도 정당하고, 거기에 소론과 같이 법리를 오해한 위법이 없다.

그리고 특례법 제9조 제2항은 제1항과는 달리 "취득한 토지 전부"가 공공사업에 이용되지 아니한 경우에 한하여 환매권을 행사할 수 있고 그 중 일부라도 공공사업에 이용되고 있으면 나머지 부분에 대하여도 장차 공공사업이 시행될 가능성이 있는 것으로 보아 환매권의 행사를 허용하지 않는다는 취지이므로(당원 1992.12.8. 선고 92다18306 판결 참조), 이용하지 아니하였는지 여부도 그 취득한 토지 전부를 기준으로 판단할 것이고, 소론 주장과 같이 필지별로 판단할 것은 아니라 할 것이다.

4. 제6점에 대하여

특례법 제9조에 의한 환매는 환매기간 내에 환매의 요건이 발생하면 환매권자가 수령한 보상금의 상당금액을 사업시행자에게 미리 지급하고 일방적으로 의사표시를 함으로써 사업시행자의 의사와 관계없이 환매가 성립되는 것이고, 토지 등의 가격이 취득 당시에 비하여 현저히 변경되었더라도 특례법 제9조 제3항에 의하여 당사자 간에 금액에 대하여 협의가 성립되거나 토지수용위원회의 재결에 의하여 그 금액이 결정되지 않는 한, 그 가격이 현저히 등귀된 경우이거나 하락한 경우이거나를 묻지 않고 환매권을 행사하기 위하여는 수령한 보상금의 상당금액을 미리 지급하여야

하고 또한 이로써 족하다 할 것이므로(당원 1992.6.23. 선고 92다7832판결; 1993.8.24. 선고 93다22241 판결 참조), 같은 취지의 원심의 판단은 정당하고, 거기에 소론과 같이 법리를 오해하거나 심리를 다하지 아니한 위법이 있다 할 수 없다.

논지는 이유 없다.

5. 제7점에 대하여

기록에 의하여 살펴보면, 소론이 지적하는 토지에 대하여도 위의 택지개발사업이 시행되고 있음이 분명하므로, 원심판결에 소론과 같이 증거에 의하지 아니하고 사실을 인정하거나 환매대상 아닌 토지를 환매대상토지로 잘못 판단한 위법이 있다 할 수 없다.

논지도 이유 없다.

6. 그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자의 부담으로 하기로 하여 관여 법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

대법관 이용훈(재판장) 박만호 박준서(주심) 김형선