

소유권이전등기

[대법원 1994. 1. 25. 93다11760, 11777, 11784]



【판시사항】

가. 토지수용법 제71조 제1항 소정의 환매권발생요건인 "사업의 폐지·변경기타의 사유로 인하여 수용한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때"의 의미나. 같은 법 제71조 제7항 소정의 공익사업의 변환은 사업주체가 동일한 경우에만 인정되는지 여부

【판결요지】

가. 수용되거나 협의취득된 토지의 환매권에 관하여 규정한 토지수용법 제71조 제1항과 공공용지의취득및손실보상에 관한특례법 제9조 제1항 소정의 "사업(또는 당해 공공사업)의 폐지 변경 기타의 사유로 인하여 수용한(또는 취득한) 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된(또는 되었을) 때"라 함은 수용 또는 협의취득의 목적이 된 구체적인 특정의 공익사업이 폐지되거나 변경되는 등의 사유로 인하여 당해 토지가 더 이상 그 공익사업에 직접 이용될 필요가 없어졌다고 볼 만한 객관적인 사정이 발생한 경우를 말하는 것이므로, 당해 토지의 취득목적사업인 공익사업의 내용이 변경됨에 따라 새로이 필요하게 된 다른 토지 등을 취득하기 위하여 당해 토지를 활용하는 것이, 당초 당해 토지를 수용하거나 협의취득한 목적을 궁극적으로 달성하는 데 필요하다고 하더라도, 이와 같은 사정만으로는 당해 토지에 대한 환매권의 발생에 아무런 영향도 미칠 수 없다. 나. 이른바 "공익사업의 변환"이 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 사업인정을 받아 토지를 협의취득 또는 수용한 경우에 한하여, 그것도 사업인정을 받은 공익사업이 공익성의 정도가 높은 토지수용법 제3조 제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업으로 변경된 경우에만 허용되도록 규정하고 있는 토지수용법 제71조 제7항 등 관계법령의 규정내용이나 그 입법이유 등으로 미루어 볼 때, 같은 법 제71조 제7항 소정의 "공익사업의 변환"이 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관 등 기업자(또는 사업시행자)가 동일한 경우에만 허용되는 것으로 해석되지는 않는다.

【참조조문】

가. 토지수용법 제71조 제1항, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항 나. 토지수용법 제71조 제7항

【참조판례】

가. 대법원 1992.7.28. 선고 92다3861 판결(공1992,2553), 1993.12.28. 선고 93다34701 판결(공1994상,523)

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】 서울특별시 소송대리인 변호사 안이준

【원심판결】 서울고등법원 1993.1.13. 선고 91나7653,7660(병합),7677(병합) 판결

【주문】

】

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 원고들의 부담으로 한다.

【이유】

】원고 1 등 10인의 소송대리인 변호사 박정근 및 김종인의 각 상고이유와 원고 11 등 3인의 소송대리인 변호사 김부영의 상고이유에 대하여(변호사 김종인이 상고이유서제출기간이 지난 뒤에 제출한 상고이유보충서에 기재된 보충상고이유에 대하여는 위 각 상고이유를 보충하는 한도 내에서) 함께 판단한다.

1. 원심은, 이 사건 토지들을 포함한 서울 서초구 (주소 1 생략) 일대 32,245.2평의 토지에 대하여 1978.6.15. 건설부 고시 제145호 및 1980.1.29. 서울특별시 고시 제28호로서 도시계획시설(공용의 청사 및 도로)결정 및 지적승인이 있은 후, 피고 시는 위 사업구역내에 서울시청·서울시 경찰국·서울시 교육위원회 청사를 건립한다는 내부방침을 세우고 위 사업구역내의 토지를 협의취득하여 오다가 1981.3.10. 공용청사의 건립 및 도로의 설치를 위한 도시계획사업을 인가 고시(서울특별시고시 제67호)하고 원고들의 소유인 이 사건 토지들을 포함한 위 사업구역내의 모든 토지를 협의매수 또는 수용재결에 의하여 취득한 사실, 피고 시는 위 사업구역내의 토지를 모두 취득한 후 정부의 수도권지역 내 공용청사 신축억제방침과 지하철 3·4호선의 건설로 인한 자금압박으로 위 사업의 실시를 미루어 오다가 1985.12.2.경에 이르러서야 위 사업구역내의 일부(2,317.5평) 지상에 서초경찰서만 준공한 채 나머지 토지에 대하여는 위 공용의 청사 건립 등 당초 사업의 시행을 계속 미루어 오다가 1988년경 서울시청 등의 청사를 건립한다는 당초의 계획을 백지화하면서 현재의 서울시청 청사는 그 위치에 그대로 두는 대신 그 부근에 피고 시 사무기구 중의 일부를 이전할 수 있는 부속청사를 따로 마련하기로 결정한 데 이어, 그에 따른 조치로서 1989.3.7. 서울 중구 (주소 2 생략)외 3필지 및 그 지상건물(현재의 대법원, 대검찰청의 부지 및 건물)을 위 사업구역 내의 일부 토지(28,800.2평)와 교환하고, 대법원 및 법무부로 하여금 이를 대법원 및 대검찰청 청사의 건립부지로 활용하게 한 사실 등을 인정한 다음, 이 사건 토지들은 서울시청 등의 청사를 건립하기로 한 당초의 사업이 폐지 또는 변경됨으로써 사업목적에 필요 없게 되었으므로, 토지수용법 제71조 제1항 및 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이 뒤에는 "특례법"이라고 약칭한다) 제9조 제1항에 의한 환매권을 행사한다는 원고들의 주장에 대하여 판단하기를, 피고 시가 위 도시계획사업을 인가·고시함에 있어서 그 사업의 내용을 "서울시청 등의 청사의 건립"으로 한정하지 아니하고 넓게 "공용의 청사 건립 및 도로의 설치"로 정한 이상, 위 도시계획사업의 내용은 그 고시내용대로 "공용청사의 건립과 도로의 설치"라고 봄이 상당하고, 피고 시의 내부방침으로는 위 사업구역 내에 서울시청 등의 청사를 건립할 계획이었다고 하더라도 당초 인가·고시된 사업내용 중 "공용의 청사 건립"이 서울시청 등의 청사의 건립만을 의미한다고 단정할 수는 없으며, 따라서 위 도시계획사업의 시행자가 법원행정처장 및 법무부장관으로 변경되었다고 하더라도 그와 같이 변경된 사업시행자에 의하여 시행되는 사업이 당초 인가·고시된 사업내용과 부합하는 것인 이상, 위 사업구역내의 토지들은 여전히 당초 인가·고시된 사업에 필요한 토지라고 보아야 할 것이므로, 협의취득일 또는 수용일 당시의 소유자들인 원고들에게 이 사건 토지들에 대한 환매권이 발생하였다고 볼 수 없을 뿐만 아니라 / 가사 원고들의 주장과 같이 당초 인가·고시된 사업내용이 서울시청 등의 청사 건립에 한정된 것이라고 하더라도, 피고 시가 새로운 서울시청 청사를 건립할 목적으로 공용의 청사 건립 및 도로의 설치를 위한 도시계획사업을 인가

고시하고 이 사건 토지들을 포함한 위 사업구역 내의 토지를 취득하였다가 정부정책의 변화와 예산 등의 이유로 그 계획을 백지화하고 피고 시의 사무기구 중 일부를 이전할 부속청사를 마련하기 위하여 위 사업구역내의 일부 토지를 대법원 대검찰청의 부지 및 건물과 교환하였다면, 이는 결국 서울시청의 청사의 확보라는 당초의 목적에 합치되는 것이고, 따라서 피고 시가 위 교환계약으로 위 사업구역내의 일부 토지를 대법원 및 대검찰청의 부지로 활용하게 한 것은 토지수용법 및 특례법상 환매권을 인정한 입법취지에 비추어 사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 수용 또는 협의취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요없게 된 때에 해당한다고 볼 수 없다는 이유로, 원고들의 주장을 배척하였다.

2. 수용되거나 협의취득된 토지의 환매권에 관하여 규정한 토지수용법 제71조 제1항 소정의 "사업"과 특례법 제9조 제1항 소정의 "당해 공공사업"이라 함은, 토지수용법 제14조의 규정에 의한 사업인정을 받을 때 구체적으로 특정된 공익사업을 가리키는 것으로 봄이 상당하므로, 이 사건과 같이 도시계획법 제30조 제2항에 따라서 같은 법 제25조의 규정에 의한 도시계획사업 실시계획의 인가를 토지수용법 제14조의 규정에 의한 사업인정으로 보게 되는 경우에도, 그 도시계획사업 실시계획의 인가를 받을 때 구체적으로 특정된 공익사업이 바로 토지수용법 제71조 제1항 또는 특례법 제9조 제1항 소정의 수용 또는 협의취득의 목적이 된 "사업" 또는 "당해 공공사업"에 해당하는 것이라고 보아야 할 것이다.

그리고 위 각 법조항 소정의 "사업(또는 당해 공공사업)의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 수용한(또는 취득한) 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된(또는 되었을) 때"라 함은 수용 또는 협의취득의 목적이 된 구체적인 특정의 공익사업이 폐지되거나 변경되는 등의 사유로 인하여 당해 토지가 더 이상 그 공익사업에 직접 이용될 필요가 없어졌다고 볼 만한 객관적인 사정이 발생한 경우를 말하는 것이므로, 당해 토지의 취득목적사업인 공익사업의 내용이 변경됨에 따라 새로이 필요하게 된 다른 토지 등을 취득하기 위하여 당해 토지를 활용하는 것이, 당초 당해 토지를 수용하거나 협의취득한 목적을 궁극적으로 달성하는데 필요하다고 하더라도, 이와 같은 사정만으로는 당해 토지에 대한 환매권의 발생에 아무런 영향도 미칠 수 없는 것이라고 보아야 할 것이다.

따라서 사실관계가 원심이 적법하게 확정된 바와 같다면, 위 도시계획사업의 실시계획인가를 받을 때 비록 공익사업의 종류가 추상적으로 "공용의 청사 건립 및 도로의 설치"로만 지정되어 있었다고 하더라도, 그 도시계획사업의 시행자가 서울특별시인 이상 그 도시계획사업의 실시계획인가에 따라 구체적으로 특정된 공익사업은 바로 피고 서울특별시가 설치할 공용청사의 건립이라고 보아야 할 것인바, 그 공익사업은 피고가 시청청사 등의 건립계획을 백지화하고 사업구역내의 일부 토지를 대법원·대검찰청의 부지 및 건물과 교환함으로써 폐지되거나 변경된 것임이 명백하므로, 결국 이 사건 토지들은 피고가 새로운 부속청사를 마련하기 위하여 그 토지들의 일부를 활용한 사정과 관계없이 당초의 취득목적사업인 위 공익사업에는 더 이상 필요 없게 된 것임이 객관적으로 명백하다고 하지 않을 수 없다.

그럼에도 불구하고, 원심은 이 사건 토지들의 취득목적사업이 피고가 설치한 공용청사의 건립에 한정되는 것이 아니고, 또 위 교환계약에 의하여 피고가 결국 그 사무기구 중의 일부를 이전할 부속청사를 마련하게 됨으로써 서울시청 청

사의 확보라는 본래의 사업목적에 달성하게 되었기 때문에, 이 사건 토지들의 취득목적사업이 폐지되거나 변경되었다고 볼 수 없다는 취지로 판단하였으니, 원심판결에는 토지수용법 제71조 제1항 또는 특례법 제9조 제1항에 따른 환매권의 행사요건에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 하지 아니할 수 없다.

3. 그러나 다른 한편 원심은 위 1.항에서 본 바와 같이 판단함과 아울러 부가하여 가정적인 판단으로서, 사업인정을 받은 당해 공익사업의 폐지·변경으로 인하여 수용한 토지가 필요 없게 된 때라도 토지수용법 제71조 제7항에 의하여 공익사업의 변환이 허용되는 같은 법 제3조 제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업으로 변경되는 경우에는 당해 토지의 원소유자나 그 포괄승계인에게 환매권이 발생하지 않는다고 볼 것이고, 당해 토지가 특례법에 의하여 협의취득된 경우에도 토지수용법 제71조 제7항이 유추적용되어야 할 것이라고 전제한 다음, 이 사건의 경우 당초의 사업인 "서울시청 등의 청사의 건립"과 원고들이 변경되었다고 주장하는 사업인 "대법원 및 대검찰청 청사의 건립"이 모두 공용의 청사의 건립으로서 같은 법 제3조 제3호 소정의 "국가 또는 지방공공단체가 설치하는 청사에 관한 사업"에 해당하므로, 당초의 사업인 "서울시청 등의 청사의 건립"으로부터 새로운 사업인 "대법원 및 대검찰청 청사의 건립"으로 변경된 것은 같은 법 제71조 제7항 소정의 이른바 "공익사업의 변환"이 된 경우에 해당한다고 할 것이니 / 가사 이 사건 토지들이 당초의 사업인 서울시청 등의 청사의 건립에 필요없게 되었다고 하더라도 원소유자인 원고들에게 이 사건 토지들에 대한 환매권은 발생할 여지가 없는 것이라고 판단하고 있는바, 이른바 "공익사업의 변환"이 국가 지방자치단체 또는 정부투자기관이 사업인정을 받아 토지를 협의취득 또는 수용한 경우에 한하여, 그것도 사업인정을 받은 공익사업이 공익성의 정도가 높은 토지수용법 제3조 제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업으로 변경된 경우에만 허용되도록 규정하고 있는 같은 법 제71조 제7항 등 관계법령의 규정내용이나 그 입법 이유 등으로 미루어 볼 때, 같은 법 제71조 제7항 소정의 "공익사업의 변환"이 소론과 같이 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관 등 기업자(또는 사업시행자)가 동일한 경우에만 허용되는 것으로 해석되지는 아니하므로 (원심은 판결의 이유에서 위와 같은 교환계약이 체결된 사실만을 실시하였을 뿐 법원행정처장과 법무부장관이 도시계획사업을 시행하는 근거에 관한 사실관계는 구체적으로 실시하지 아니하였지만, 성립에 다툼이 없는 을 제4호증의2·3의 각 기재에 의하면, 위 도시계획사업의 실시계획의 인가에 관하여 1990.8.27. 서울특별시 고시 제285호 및 제286호로 시행자를 서울특별시시장에서 법원행정처장과 법무부장관으로, 사업의 명칭을 대법원청사 및 대검찰청청사의 신축공사로 변경하는 도시계획사업 실시계획의 인가가 되고 그 인가내용이 고시된 사실을 인정할 수 있으므로, 그 청사들의 신축은 도시계획사업의 일환으로 시행되는 토지수용법 제3조 제3호 소정의 공익사업임이 명백하다), 원심의 위와 같은 판단은 정당한 것으로 수긍이 되고, 원심판결에 소론과 같이 토지수용법 제71조 제7항에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 볼 수 없을 뿐만 아니라, 그렇다면 원심이 저지른 위 2.항에서 본 바와 같은 위법은 판결에 영향을 미친 것이라고 할 수 없고, 또 공익사업의 변환에 관한 원심의 위와 같은 판단이 정당한 것으로 수긍되는 이상, 환매권행사의 제척기간이 도과되었는지의 여부에 관한 원심의 부가적 가정적인 판단에 소론과 같이 토지수용법 제71조 제1항·제2항 또는 특례법 제9조 제1항 제2항에 관한 법리를 오해한 위법이나 금반언의 원칙 또는 신뢰보호의 원칙을 위반한 위법이 있다고 하더라도, 그와 같은 위법도 판결에 영향을 미칠 것이 못되므로, 결국 논지는 모두 받아들일 수 없다.

4. 그러므로 원고들의 상고를 모두 기각하고 상고비용은 패소자인 원고들의 부담으로 하기로 관여 법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

대법관 안용득(재판장) 안우만 김용준(주심) 천경송