

소유권이전등기

[대법원 1994. 8. 12. 93다50550]



【판시사항】

가. 토지수용법 제71조 제1항 소정의 "사업의 폐지, 변경 기타의 사유로 인하여 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때"의 의미 및 그 해당 여부에 대한 판단기준 나. 당초의 실시계획에 포함되어 있지 아니한 장래의 사업계획에 의하여 수용토지의 필요성 유무를 판정할 수 있는지 여부 다. 사업인정 후 변경된 사업계획에 의하여 수용토지의 필요성 유무를 판정할 수 있는지 여부 라. 수용토지 중 일부만이 수용목적에 따라 사용된 경우 나머지 부분에 대한 환매권 행사의 가부

【판결요지】

가. 수용된 토지의 환매권에 관한 토지수용법 제71조 제1항 소정의 "사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 수용한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때"라 함은 기업자의 주관적인 의사와는 관계없이 수용의 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 것이고, 수용된 토지 등이 필요없게 되었는지의 여부는 당해 사업의 목적과 내용, 수용의 경위와 범위, 당해 토지와 사업과의 관계, 용도 등 제반 사정에 비추어 합리적으로 판단하여야 한다. 나. 장래의 사업계획도 합리성이 인정된다면 실시계획의 인가를 받을 수 있는 것이므로, 하수처리장 설치사업에 장래의 증설부지를 미리 확보해 둘 필요가 있었다면 이를 사업계획에 포함시켜 당초의 실시계획 인가나 재결 등의 단계에서 미리 수용의 적법성을 인정받아 그 증설부지를 수용하였어야 마땅하고, 그러한 실시계획의 인가없이 장래의 증설계획만으로 사업에의 필요성을 인정하는 것은 사업시행자로 하여금 적법성에 대한 검증없이 장래에 필요한 토지를 미리 저렴한 보상가격으로 무한정 취득하는 것을 가능케 하여 토지소유자의 재산권을 침해할 우려가 있으므로 부당하다. 다. 당초의 취득목적사업이 동일성을 유지하면서 다만 사업의 세부적인 시행계획만이 변경된 경우에는 특단의 사정이 없는 한 그 변경된 시행계획을 기준으로 하여 필요성의 유무를 판정할 수 있다 할 것이나, 도시계획법 제30조 제2항에 따라 같은 법 제25조의 규정에 의한 도시계획사업 실시계획의 인가를 토지수용법 제14조의 규정에 의한 사업인정으로 보게 되는 경우에는, 실시계획의 시행계획이 내부적으로 변경되었다 하더라도 도시계획법 제25조 제1항 단서, 같은법시행규칙 제11조의2의 규정이 정하는 경미한 사항에 해당하지 아니하는 한, 그 변경에 관하여 건설부장관의 인가를 받은 때에만 변경된 실시계획을 기준으로 하여 수용한 토지의 필요성 유무를 판정할 수 있다. 라. 토지수용법 제71조 제1항은 공공사업에 필요한 토지 등의 수용일로부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었을 때에 환매권의 행사를 허용하여, 토지 전부가 필요 없게 된 경우 뿐만 아니라 토지 중의 일부가 필요 없게 된 경우에도 그 부분에 대하여 환매권을 행사할 수 있도록 규정하고 있으므로, 토지를 수용한 후 그중 일부를 수용목적에 따라 사용한 경우에는 나머지 부분에 대하여 같은 법조 제2항 소정의 환매권은 행사할 수 없으나 제1항의 규정에 의한 환매권의 행사는 허용된다.

【참조조문】

토지수용법 제71조 제1항, 도시계획법 제25조 제1항, 제30조

【참조판례】

가.라. 대법원 1993.8.13. 선고 92다50652 판결(공1993하,2415) / 가. 대법원 1992.7.28. 선고 92다3861 판결(공1992,2553), 1993.12.28. 선고 93다34701 판결(공1994상,523) , 1994.1.25. 선고 93다11760,11777,11784 판결(공1994상,795) / 가. 대법원 1992.12.8. 선고 92다18306 판결(공1993상,417)

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】 서울특별시 소송대리인 홍익법무법인 담당변호사 김정규

【원심판결】 서울민사지방법원 1993.8.18. 선고 93나19879 판결

【주문】

】
상고를 기각한다. 상고비용은 피고의 부담으로 한다.

【이유】

】 1. 원심판결이유의 요지.

원심판결 이유에 의하면 원심은, 건설부장관이 1984.1.25. 도시계획사업의 시행자인 피고의 신청에 따라 당시 원고들의 소유이던 이 사건 토지를 포함한 서울 강남구 (주소 생략) 일대의 토지상에 면적 297,500㎡, 처리능력 1일 50만톤 규모의 탄천하수종말처리장을 인가일로부터 1개월 이내에 착공하여 1986.6.까지 준공한다는 내용의 도시계획사업 실시계획을 인가하고, 1984.1.28. 건설부고시 제18호로서 이를 고시한 사실, 피고는 1984.9.29. 도시계획법 제29조, 제30조에 의거하여 이 사건 토지 등 위 실시계획상의 사업지역 내에 편입된 토지를 수용하고 그 무렵 피고 앞으로 소유권이전등기를 마친 다음 공사에 착수하여 1987년경 위 탄천하수종말처리장을 완공한 사실, 그 결과 위 실시계획상의 사업지역 297,500㎡ 중 약231,000㎡ 지상에만 1일 처리능력 60만톤 규모의 하수종말처리장이 설치되었을 뿐, 이 사건 토지를 포함한 나머지 토지상에는 하수종말처리장과 관련된 아무런 시설도 설치되지 아니하였고, 피고는 현재 위 사업목적과는 무관하게 이 사건 토지의 일부는 잔디종묘장으로, 다른 일부는 지하철공사에 소요되는 레미콘을 생산할 목적으로 이를 소외 대흥건설 주식회사에 임대하여 동 회사가 레미콘 생산공장의 부지로 각 사용하고 있는 사실, 이에 원고들이 이 사건 토지가 위 인가된 도시계획사업에 필요 없게 되었음을 이유로 토지수용법 제71조 제1항에 따라 위 각 수용시 수령하였던 보상금을 변제공탁하고 피고에게 이 사건 토지에 관한 환매의 의사표시를 한 사실을 인정한 다음, 위 하수처리장설치사업은 변경, 폐지되지 않은 채 계속하여 추진되고 있는 사업이고, 이 사건 토지는 생활하수의 증가를 예상하여 변경된 사업실시계획에 따라 장차 증설될 제3하수처리장의 시설부지로 예정되어 있어서 위 하수처리장설치사업에 필요 없게 된 것이 아니라는 피고의 주장에 대하여, 피고가 생활하수의 증가에 대비하여 현재 설치되어 가동중인 위 제1하수처리장 이외에도 2006년경까지 제2, 제3의 하수처리장을 단계적으로 증설할 계획을 수립하여 1992.5.28. 건설부장관으로부터 동 계획의 승인을 받았고, 동 계획에 의하면 이

사건 토지는 2001년경 착공하여 2006년에 완공될 위 제3하수처리장의 설치부지로 예정되어 있는 사실은 인정되나, 당초 건설부장관의 인가를 받은 본래의 사업계획은 1986.6.까지 처리능력 1일 50만톤의 규모를 갖춘 하수처리장의 설치에 관한 것인데, 현재 설치되어 있는 위 제1하수처리장은 1일 60만톤의 처리능력을 갖고 있어 그 시설만으로도 위 인가된 사업목적은 충분히 달성된 점, 이 사건 토지가 부지로 제공될 제3하수처리장은 토지수용시로부터 17년 가량이나 지난 2001년에 가서야 건설에 착수하여 2006년경에 완공될 예정이고, 그나마 예산확보나 설계 등 구체적인 사업실시계획은 전혀 마련되어 있지 아니한 상태에 있는 점, 원래 국민의 재산권을 제한하는 토지수용권 등의 발동은 공공복리의 증진을 위하여 긴급하고도 불가피한 특정의 공익사업의 시행에 필요한 최소한도에 그쳐야 하는 것이므로 사정의 변경 등에 따라 그 특정된 공익사업의 전부 또는 일부가 폐지 변경됨으로써 그 공익사업을 위하여 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었다면 설사 그 토지가 새로운 다른 공익사업을 위하여 필요하다고 하더라도 환매권을 행사하는 환매권자에게 일단 되돌려 주었다가 다시 협의취득하거나 수용하는 절차를 밟아야 되는 것이 원칙인 점 등에 비추어 보면, 형식적으로 이 사건 토지의 수용 당시 사업이 변경, 폐지되지 아니하였고, 피고가 장차 이를 사용할 의도를 갖고 있어 토지수용법 제71조 제7항에 의하여 공익사업의 변환이 허용되는 경우로 보더라도 공익사업의 변경을 관보에 고시한 바 없고, 현재까지 하수처리장부지로 이용되지 아니하고 있으며 나아가 가까운 장래에도 이를 이용할 가능성이 없는 이상 객관적으로 이 사건 토지는 승인, 고시된 하수처리장시설사업에 필요 없게 된 것이라고 봄이 상당하다는 이유로, 피고의 주장을 배척하고, 원고들의 환매 의사표시에 의하여 이 사건 토지에 대한 환매가 성립하였다고 판단하였다.

2. 상고이유에 대한 판단.

가. 제1점에 대하여

수용된 토지의 환매권에 관하여 규정한 토지수용법 제71조 제1항 소정의 "사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 수용한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 때"라 함은 기업자의 주관적인 의사와는 관계없이 수용의 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 것이고, 수용된 토지 등이 필요없게 되었는지의 여부는 당해 사업의 목적과 내용, 수용의 경위와 범위, 당해 토지와 사업과의 관계, 용도 등 제반 사정에 비추어 합리적으로 판단하여야 할 것이다(당원 1994.1.25. 선고 93다11760,11777,11784 판결; 1993.12.28. 선고 93다34701 판결; 1992.7.28. 선고 92다3861 판결 참조).

이 사건의 경우, 우선 원심이 인정한 바와 같이 이 사건 토지 위에 장차 하수처리장을 증설한다거나 이 사건 토지 등을 장래의 증설에 대비하여 그 예정부지로 확보해 둔다는 내용이 당초에 수용의 목적이 된 실시계획에 명시적으로 포함되어 있지 않음은 분명하다.

다만 장래의 생활하수의 증가는 거의 확정적으로 예측되는 것이고, 또 기록에 의하면 일단 하수처리장이 설치된 경우에는 하수관이 기존의 하수처리장 쪽으로 구배가 지게 되므로 나중에 다른 곳에 하수처리장을 설치한다는 것은 사실상 불가능한 일임을 알 수 있는 점 등을 고려하면, 이 사건과 같은 하수처리장 설치사업에는 그 성질상 장래의 증설부지를 미리 확보해 둘 필요가 있다는 점을 부인할 수 없다.

그러나 장래의 사업계획도 그 합리성이 인정된다면 당연히 그 실시계획의 인가를 받을 수 있는 것이므로, 피고로서는 만일 위와 같은 필요가 있었다면 이를 사업계획에 포함시켜 당초의 실시계획 인가나 재결 등의 단계에서 미리 그와 같은 필요에 의한 수용의 적법성을 인정받아 그 증설부지를 수용하였어야 마땅한 것이고, 그러한 실시계획의 인가가 없음에도 불구하고 장래의 증설계획만으로 사업에의 필요성을 인정한다면, 결국 사업시행자로 하여금 위와 같은 적법성에 대한 검증없이 장래에 필요한 토지를 미리 저렴한 보상가격으로 무한정 취득하는 것을 가능케 하여 토지소유자의 재산권을 침해할 우려가 있으므로 부당하다고 아니할 수 없다.

따라서 위와 같은 사실상의 필요만으로 당초에 인가된 실시계획 안에 이 사건 토지가 수용예정일로부터 무려 17년이 지나서야 착공될 하수처리장의 증설부지로 예정되고 있다는 내용까지 당연히 포함된 것으로 볼 수는 없다 할 것이므로, 이 사건 토지가 당초에 인가된 하수처리장설치사업에 필요 없는 것은 객관적으로 명백하다 하겠다.

그리고 당초의 취득목적사업이 그 동일성을 유지하면서 다만 사업의 세부적인 시행계획만이 변경된 경우에는 특단의 사정이 없는 한 그 변경된 시행계획을 기준으로 하여 필요성의 유무를 판정할 수 있다 할 것이나, 도시계획법 제 25조 제1항에 의하면 도시계획사업의 시행자는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 사업의 실시계획을 작성하여 건설부장관의 인가를 받아야 하고, 인가받은 실시계획을 변경하고자 할 때에도 또한 같으며, 다만 건설부령이 정하는 경미한 사항을 변경하고자 하는 경우에는 그러하지 아니하다고 규정하고 있고, 도시계획법시행규칙 제11조의2는 위 같은 법조항 단서에서 규정하는 경미한 사항으로서 사업명칭의 변경(제1호), 구역경계의 변경이 없는 범위 안에서의 건축물 또는 공작물의 연면적 20분의 1 미만의 변경(제2호), 기존시설의 용도변경을 수반하지 아니하는 대수선·재축 및 개축(제3호), 도로의 포장 등 기존도로의 면적·위치·규모의 변경을 수반하지 아니하는 도로의 개량(제4호)을 규정하고 있으므로, 이 사건과 같이 도시계획법 제30조 제2항에 따라서 같은 법 제25조의 규정에 의한 도시계획사업 실시계획의 인가를 토지수용법 제14조의 규정에 의한 사업인정으로 보게 되는 경우에는, 설사 실시계획의 시행계획이 내부적으로 변경되었다고 하더라도, 그것이 위 건설부령이 정하는 경미한 사항에 해당하지 아니하는 한, 그 변경에 관하여 건설부장관의 인가를 받은 때에만 그 변경된 실시계획을 기준으로 하여 수용한 토지의 필요성 유무를 판정할 수 있다고 해석하여야 할 것이다.

그런데 을 제4호증의 1 내지 4, 을 제5호증, 을 제6호증의 각 기재에 의하면 피고가 생활하수의 증가에 대비하여 현재 설치되어 가동중인 위 제1하수처리장 이외에도 2006년경까지 제2, 제3의 하수처리장을 단계적으로 증설하고, 이 사건 토지를 2001년경 착공하여 2006년경에 완공될 위 제3하수처리장의 설치부지로 사용하기 위하여 기왕에 하수도법 제5조의2 제1항의 규정에 따라 수립되어 있던 "하수도정비기본계획"을 위와 같은 내용으로 변경하고, 그 변경에 관하여 1992.5.28. 같은 법조 제4항에 따라 건설부장관의 승인을 받은 사실을 알 수 있으나, 나아가 위 하수도정비기본계획의 변경에 맞추어 이 사건 도시계획사업의 실시계획이 도시계획법의 위 관계규정에 따라 적법하게 변경되었다고 볼 만한 자료는 없는 바, 그렇다면 이 사건에서 피고가 주장하는 이른바 증설계획은 하수도법의 관계규정에 따라 변경 수립된 하수도정비기본계획에 불과하므로 이를 가지고 이 사건 토지의 필요성 유무를 판정할 수는 없다고 할 것이다.

따라서 원심은 그 이유설시에 부적절한 점이 없지 않으나 이 사건 토지가 그 취득목적사업에 필요 없게 되었다고 판단한 것은 결국 정당하고, 거기에 소론이 지적하는 바와 같은 판단유탈, 심리미진이나 이유불비의 위법이 있다고 할 수 없다.

논지는 이유가 없다.

나. 제2점에 대하여

토지수용법 제71조 제1항은 공공사업에 필요한 토지 등의 수용일로부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지·변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었을 때에 환매권의 행사를 허용하는 규정으로서, 그 제2항이 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 않는 것과 달리, 제1항은 수용한 토지가 공공사업에 이용할 필요가 없게 된 때에는 그 토지 전부가 필요 없게 된 경우 뿐만 아니라 그 토지 중의 일부가 필요 없게 된 경우에도 그 부분에 대하여 환매권을 행사할 수 있도록 규정하고 있다.

따라서 토지를 수용한 후 그중 일부를 수용목적에 따라 사용하면 나머지 부분을 환매할 수 없다는 소론은 위 제2항 소정의 환매권의 행사에 있어서만 타당한 것이고, 이 사건과 같이 원고들이 위 제1항의 규정에 의한 환매권의 행사를 주장하는 경우에는 적용할 여지가 없다 할 것이므로, 원심이 같은 취지에서 피고가 취득한 토지의 일부인 이 사건 토지 등이 사업에 필요 없게 되었다고 보아 위 제1항의 규정에 의한 환매권의 행사를 허용하였음은 정당하고, 거기에 환매권의 행사요건에 관한 법리를 오해하였거나 대법원판례와 상반되는 판단을 한 위법이 있다고 할 수 없다. 논지도 이유가 없다.

3. 이에 상고를 기각하고 상고비용은 패소한 피고의 부담으로 하기로 관여 법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

대법관 김형선(재판장) 박만호(주심) 이용훈