

소유권이전등기

[대법원 1992. 4. 28. 91다29927]



【판시사항】

가. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항의 입법이유 및 사업시행자가 위 특례법에 따라 취득한 토지 등이 그 취득목적인 공공사업에 이용될 필요가 없어 졌다고 볼 만한 객관적 사정이 발생하면 환매권을 행사할 수 있는지 여부(적극)나. 토지수용법 제71조 제7항의 규정취지 및 당해 공익사업의 폐지 변경으로 인하여 수용한 토지가 필요 없게 된 경우에 있어서의 환매권다. 계쟁토지의 취득목적인 공원조성사업이 완료되어 공중에 제공되었다가, 그 후 위 토지와 그 일대의 토지들에 대한 택지개발계획이 승인되어 공원시설을 철거하고 그 지상에 아파트 건축공사를 시행하고 있다면, 토지의 원소유자가 공공용지의취득및손실보상에관한특례법에 따라 위 토지를 환매할 수 있다고 한 사례

【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 더 이상 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 위 특례법 소정의 절차에 따라 취득한 토지 등이 일정한 기간 내에 그 취득목적사업인 공공사업의 폐지·변경 등의 사유로 그 공공사업에 이용될 필요가 없어졌다고 볼 만한 객관적 사정이 발생하면, 사업시행자의 주관적인 의사와는 관계없이 환매권자가 토지 등을 환매할 수 있다고 보아야 한다.나. 원래 국민의 재산권을 제한하는 토지수용권 등의 발동은 공공복리의 증진을 위하여 긴요하고도 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 환매권자(원소유자나 그 포괄승계인)에게 일단 되돌려 주었다가 다시 협의취득하거나 수용하는 절차를 밟아야 되는 것이 원칙이라고 할 것이나, 당초의 공익사업이 공익성의 정도가 높은 다른 공익사업으로 변경되고 그 다른 공익사업을 위하여 토지를 계속 이용할 필요가 있을 경우에는, 환매권의 행사를 인정한 다음 다시 협의취득이나 수용 등의 방법으로 그 토지를 취득하는 번거로운 절차를 되풀이하지 않게 하기 위하여 이른바 ‘공익사업의 변환’을 인정함으로써 환매권의 행사를 제한하려는 것이 토지수용법 제71조 제7항의 취지이므로 사업인정을 받은 당해 공익사업의 폐지·변경으로 인하여 수용한 토지가 필요 없게 된 때에는, 같은 법 조항에 의하여 공익사업의 변환이 허용되는 같은 법 제3조 제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업으로 변경되는 경우가 아닌 이상, 환매권자가 그 토지를 환매할 수 있는 것이라고 보지 않을 수 없다.다. 계쟁토지의 취득목적사업인 공원조성사업이 시행되어 그 토지를 포함한 그 일대의 토지들 위에 공원조성공사가 완료되고 공중의 공동사용에 제공되었다가, 그 후 위 토지를 포함한 그 일대의 토지들이 택지개발예정지구로 지정되고 이에 대한 택지개발계획이 승인되자, 위 토지 위의 공원시설을 철거하고 그 지상에 아파트건축공사를 착수하여 현재에 이르기까지 그 공사를 시행하고 있다면,

위 토지는 당초의 취득목적사업인 위 공원조성사업에는 더 이상 필요 없게 된 것임이 객관적으로 명백하다고 하지 않을 수 없고, 당초의 목적사업인 공원조성사업은 토지수용법 제3조 제3호에 해당하는 공익사업인 반면, 그 후 시행한 택지개발사업은 같은 법 제3조 제5호에 해당하는 공익사업임이 법문상 명백하므로, 토지수용법 제71조 제7항과 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제1조·제2조·제9조 등 관계법령의 규정취지로 미루어 볼 때, 위 토지 위에 택지개발사업이 새로 시행되고 있다는 이유만으로는 공원조성사업에 필요 없게 된 위 토지의 원소유자가 위 특례법 제9조 제1항에 따라 위 토지를 환매할 수 없는 것이 아니라고 한 사례.

【참조조문】

가.나.다. 구 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(1990.1.13. 법률 제4206호로 개정되기 전의 것) 제9조 제1항 나.다. 토지수용법 제3조, 제71조 제7항

【참조판례】

가. 대법원 1987.4.14. 선고 86다324,86다카1579 판결(공1987,788)

【전문】

【원고, 상고인】

【피고, 피상고인】 서울특별시 강서구 소송대리인 변호사 조용락

【원심판결】 서울고등법원 1991.7.10. 선고 91나8380 판결

【주문】

원심판결을 파기한다. 사건을 서울고등법원에 환송한다.

【이유】

원고소송대리인들의 상고이유에 대하여 판단한다.

1. 원심판결의 이유의 요지.

원심은, 이 사건 토지(10필지 14,937㎡)가 원래 원고의 소유인 사실, 건설부장관이 도시계획법 제12조에 의하여 이 사건 토지를 포함한 서울 강서구 (주소 생략) 외 78필지 합계 69,000㎡ 근린공원을 조성하기로 하는 내용의 도시계획결정을 한 후 1984.10.30. 건설부고시 제429호로 이를 고시하자, 서울특별시장은 11.19. 서울특별시 고시 제660호로 위 토지들에 관하여 같은 법 제13조에 의한 지적승인고시를 한 사실, 위 도시계획에 따른 공원조성사업의 시행자인 서울특별시는 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(1990.1.13. 법률 제4206호로 개정되기 전의 것, 이하 “특례법”이라 약칭한다)에 의거하여 공공사업인 위 사업에 필요한 위 토지들을 협의매수하면서 원고로부터 이 사건 토지를 1984.11.29.부터 1986.4.21.까지 사이에 전후 3차례에 걸쳐 합계 금 864,727,500원의 보상금을 지급하고 취득한 후 각 그때경마다 그 앞으로 각 소유권이전등기를 경료한 사실, 그 이후 지방자치법의 개정(1988.4.6. 법률 제4004호)으로 피고 구(區)가 지방자치단체인 자치구로 되면서 같은 법에 따라 그 관할구역내의 지방자치사무와 재산을 서울특별시로부터 포괄적으로 승계하게 됨으로 인하여, 피고 구 관할구역내의 재산인 이 사건 토지에 대하여도 이를 승계

취득 하게 되어 이를 원인으로 1989.6.29. 피고 구의 명의로 소유권이전등기가 경료된 사실, 한편 이 사건 토지를 포함한 방화동·개화동 일원의 토지 767,000m²가 1990.3.21. 택지개발촉진법에 의거 건설부장관에 의하여 택지개발예정지구로 지정되고, 3.27. 건설부 고시 제138호로 그 지정고시가 된 후 1991.1.16. 건설부고시 제1016호로 그 택지개발계획이 승인고시 된 사실, 위공원조성사업의 시행자인 서울특별시는 이 사건 토지를 포함한 공원조성사업에 필요한 토지들을 협의매수의 방법으로 모두 매수한 다음, 1987.4.경부터 약1개월에 걸쳐 위 사업을 시행하여 위 일대에 도시계획에 따른 내용대로의 공원조성공사를 완료하고 1987.5.말경부터 공중의 공동사용에 제공하였다가, 위 택지개발예정지구의 지정 및 택지개발계획의 승인 이후 이 사건 토지 위의 공원시설을 철거하고 그 지상에 아파트건축공사를 착수하여 현재에 이르기까지 그 공사를 실시하고 있는 사실 등을 인정한 다음, 특례법 제9조 제1항 소정의 '당해 공공사업의 폐지·변경으로 인하여 취득한 토지가 필요없게 되었을 때'라 함은 같은 법 소정의 절차에 의하여 취득한 토지가 취득 당시부터나 취득 후에 그 취득목적사업인 공공사업이 폐지·변경 등의 사유로 이를 계속 소유할 필요성이 없어져 원소유주 등에게 반환하는 등 원상으로 회복시킴이 공평하다고 보여지는 객관적 사정이 발생하였을 때라고 해석함이 상당할 것이고, 따라서 기존의 공원시설용지를 포함한 주변지역 일대를 택지개발예정지구로 변경하는 내용의 도시계획의 변경이 있었다 하여 이를 곧바로 공원시설용지가 공원조성사업에 필요 없게 되었다고 단정할 수 없다고 할 것인바, 서울특별시라는 동일한 사업시행자가 당초 이 사건 토지 등 지상에 공원을 조성하기로 하는 도시계획결정에 따라 이를 취득하고 그 사업을 시행·종료하여 공공의 용에 제공하다가 약 3년이 경과한 이후 위 공원용지를 포함한 그 일대의 10여 배 크기의 토지에 택지개발사업을 할 필요성에 따라 새로운 도시계획결정이 이루어지자 그에 따라 위 공원시설을 철거하고 위 지상에 택지조성을 시행하게 된 이 사건에 있어서, 택지개발예정지의 지정과 그에 따른 그 공사의 착수가 있다고 하여도 위 법리에 따라 다른 특별한 사정이 없는 이상 서울특별시가 취득한 이 사건 토지를 계속 보유할 필요가 없게 된 위 공원조성사업의 폐지·변경이 있었다고는 볼 수 없다고 할 것이고, 이러한 사정은 이 사건 토지 위에 설치된 공원시설이 철거되고 바로 그곳이 주택건설용지가 되어 주택이 건설되고 있다는 사실만으로는 변함이 없다고 할 것이며(사업시행자는 위 택지개발예정지구 안에서 이 사건 토지 위의 기존의 공원시설은 다른 곳으로 이설하고 이 사건 토지위에는 주택을 건립하도록 하는 등 세부적인 계획을 입안 시행할 수 있다고 할 것이다), 달리 위 공원조성사업에 같은 법 소정의 '변경'에 해당하는 처분이 있음을 인정할 증거도 없다고 판단한 끝에, 이 사건 토지가 택지개발예정지구로 지정되어 그 택지개발사업이 시행되고 있는 것이 같은 법 제9조 제1항 소정의 '당해 공공사업의 폐지·변경으로 인하여 취득한 토지가 필요 없게 되었을 때'에 해당함을 전제로, 이 사건 토지에 관하여 같은 법 제9조 제1항 소정의 환매를 원인으로 한 소유권이전등기절차의 이행을 구하는 원고의 이 사건 청구는, 더 나아가 판단할 필요 없이 이유가 없는 것이라고 판단하였다.

2. 특례법 제9조 제1항은 "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 "환매권자"라 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 있다.

특례법이 이와 같이 환매권을 인정하고 있는 입법 이유는, 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 더 이상 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 것

이므로, 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 객관적 사정이 발생하면, 사업시행자의 주관적인 의사와는 관계없이 환매권자가 토지 등을 환매할 수 있다고 보아야 할 것이다.

원심도 인정하고 있는 바와 같이 이 사건 토지의 취득목적사업인 공원조성사업이 시행되어 이 사건 토지를 포함한 그 일대의 토지들 위에 공원조성공사가 완료되고 공중의 공동사용에 제공되었다가, 그 후 이 사건 토지를 포함한 그 일대의 토지들이 택지개발예정지구로 지정되고 이에 대한 택지개발계획이 승인되자, 이 사건 토지 위의 공원시설을 철거하고 그 지상에 아파트건축공사를 착수하여 현재에 이르기까지 그 공사를 시행하고 있다면, 이 사건 토지는 당초의 취득목적사업인 위 공원조성사업에는 더 이상 필요 없게 된 것임이 객관적으로 명백하다고 하지 않을 수 없다.

3. 원심은, 이 사건 토지를 포함한 일대의 토지에 대한 택지개발사업이 이 사건 토지의 당초의 취득목적사업인 위 공원조성사업의 시행자인 서울특별시에 의하여 시행되고 있기 때문에 위 공원조성사업이 폐지·변경된 것으로 볼 수 없다고도 판단한 것으로 보인다.

그러나, 원심의 이와 같은 판단은 아래와 같은 이유로 수긍할 수 없다.

가. 도시계획법 제23조에 의하면 도시계획사업은 이 법 또는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 도시계획구역을 관할하는 시장·군수가 시행하도록 규정되어 있는 반면, 택지개발촉진법 제7조에 의하면 택지개발사업은 국가·지방자치단체·한국토지개발공사 또는 대한주택공사 중에서 건설부장관이 지정하는 자가 시행하도록 규정되어 있으므로, 이 사건에서 도시계획사업인 위 공원조성사업의 시행자는 행정청인 서울특별시장이고 위 택지개발사업의 시행자는 지방자치단체인 서울특별시라고 보아야 할 것이니 그 시행자가 법률상 동일하다고 볼 수 없고, 또 택지개발촉진법 제11조에 의하면 택지개발사업의 시행자가 택지개발사업실시계획의 승인을 얻은 때에는 도시계획법 제12조, 제24조 및 제25조 등의 각 규정에 의한 도시계획의 결정·도시계획사업시행의 허가 및 실시계획의 인가를 받은 것으로 본다고 규정되어 있으므로, 당초의 도시계획사업인 위 공원조성사업은 위 택지개발사업의 실시계획승인에 따라 폐지되었거나 적어도 변경된 것으로 볼 수밖에 없다.

나. 특례법 제2조 제2호는 그 법에서 '공공사업'이라 함은 토지수용법 제3조의 규정에 의하여 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있는 사업(토지구획정리사업·재개발사업 및 농지개량사업을 포함한다)을 말한다고 규정하고 있고, 토지수용법 제3조는 '토지를 수용 또는 사용할 수 있는 사업은 다음 각호의 1에 해당하는 사업이어야 한다'고 규정하고 그 제1호 내지 제8호에서 사업의 공익성의 정도에 따라 사업을 분류하여 규정하고 있으며, 같은 법 제71조 제7항에 의하면 국가·지방자치단체 또는 정부투자기관이 사업인정을 받아 토지를 협의취득 또는 수용한 후, 사업인정을 받은 공익사업이 제3조 제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업으로 변경된 경우에는, 당해 토지에 대한 제1항 및 제2항의 규정에 의한 기간은 당해 공익사업의 변경을 관보에 고시한 날로부터 기산하도록 규정되어 있다.

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 환매권자(원소유자나 그 포괄승계인)에게 일단 되돌려 주었다가 다시 협의취득하거나 수용하는 절차를 밟아야 되는 것이 원칙이라고 할 것이다.

그러나 당초의 공익사업이 공익성의 정도가 높은 다른 공익사업으로 변경되고 그 다른 공익사업을 위하여 토지를 계속 이용할 필요가 있을 경우에는, 환매권의 행사를 인정한 다음 다시 협의취득이나 수용 등의 방법으로 그 토지를 취득

하는 번거로운 절차를 되풀이 하지 않게 하기 위하여 이른바 "공익사업의 변환"을 인정함으로써 환매권의 행사를 제한하려고, 토지수용법 제71조 제7항이 위와 같이 규정한 것으로 이해된다.

따라서 사업인정을 받은 당해 공익사업의 폐지·변경으로 인하여 수용한 토지가 필요 없게 된 때에는, 토지수용법 제71조 제7항에 의하여 공익사업의 변환이 허용되는 같은 법 제3조 제1호 내지 제4호에 규정된 다른 공익사업으로 변경되는 경우가 아닌 이상, 환매권자가 그 토지를 환매할 수 있는 것이라고 보지 않을 수 없다.

이 사건의 경우 서울특별시장의 당초 특례법에 따라 이 사건 토지를 취득한 목적사업인 공원조성사업은 토지수용법 제3조 제3호에 해당하는 공익사업인 반면, 서울특별시가 그 후 시행한 택지개발사업은 같은 법 제3조 제5호에 해당하는 공익사업임이 법문상 명백하므로, 위에서 본 토지수용법 제71조 제7항과 특례법 제1조, 제2조, 제9조 등 관계법령의 규정취지로 미루어 볼 때, 이 사건 토지 위에 택지개발사업이 새로 시행되고 있다는 이유만으로는 공원조성사업에 필요 없게 된 이 사건 토지의 원소유자인 원고가 특례법 제9조 제1항에 따라 이 사건 토지를 환매할 수 없다고 볼 수는 없을 것이다.

4. 그럼에도 불구하고, 원심은 판시한 바와 같은 이유만으로 원고가 특례법 제9조 제1항에 따라 이 사건 토지를 환매할 수 없는 것이라는 취지로 판단하였으니, 원심판결에는 같은 법조항 소정의 환매권의 요건에 관한 법리를 오해한 위법이 있다고 하지 않을 수 없고, 이와 같은 위법은 판결에 영향을 미친 것임이 명백하므로, 이 점을 지적하는 논지는 이유가 있다.

5. 그러므로 원심판결을 파기하고, 다시 심리판단하게 하기 위하여 사건을 원심법원에 환송하기로 관여 법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

대법관 윤관(재판장) 최재호 김주한 김용준