

토지소유권이전등기

[대법원 1995. 8. 25. 94다41690]



【판시사항】

가. 환매권 행사의 요건을 규정한 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제2항의 입법취지나. 취득 토지의 일부가 공공사업에 이용되고 있는 경우, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제2항의 환매권 행사의 가부

【판결요지】

가. 사업시행자가 공공사업에 필요하여 취득한 토지가 그 공공사업의 폐지, 변경 등의 사유로 공공사업에 이용할 필요가 없게 된 것은 아니라고 하더라도 사실상 그 토지 전부를 공공사업에 이용하지도 아니할 토지를 미리 취득하여 두도록 허용하는 것은, 공공용지의취득및손실보상에관한특례법에 의하여 토지 등을 취득할 것을 인정한 원래의 취지에 어긋날 뿐 아니라 토지가 이용되지 아니한 채 방치되는 결과가 되어 사회경제적으로도 바람직한 일이 아니기 때문에, 취득한 토지가 공공사업에 이용할 필요가 없게 되었을 때와 마찬가지로 보아 환매권의 행사를 허용하려는 것이 같은 법 제9조 제2항의 입법취지이다. 나. 공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제2항의 경우에는 제1항의 경우처럼 취득한 토지가 당해 공공사업에 이용될 필요가 아주 없게 된 것이 아니어서 장차 그 공공사업에 이용될 가능성이 있음에도 불구하고 환매권의 행사를 허용하는 것이므로, 제1항이 취득한 토지가 공공사업에 이용할 필요가 없게 된 때에는 그 토지 전부가 필요 없게 된 경우뿐만 아니라 그 토지 중의 일부가 필요 없게 된 경우에도 그 부분에 대하여 환매권을 행사할 수 있도록 규정하고 있는 것과는 달리, 제2항은 취득한 토지 '전부'가 공공사업에 이용되지 아니한 경우에 한하여 환매권을 행사할 수 있고 그 중의 일부라도 공공사업에 이용되고 있으면 나머지 부분에 대하여도 장차 공공사업이 시행될 가능성이 있는 것으로 보아 환매권의 행사를 허용하지 않는 것으로 규정함으로써, 제1항의 경우보다 환매권 행사의 요건을 가중하고 있는 것으로 해석함이 상당하다.

【참조조문】

공공용지의취득및손실보상에관한특례법 제9조 제1항, 제9조 제2항

【참조판례】

가.나. 대법원 1992.12.8. 선고 92다18306 판결(공1993상,417), 1995.8.25. 선고 94다41706 판결(동지) / 나. 대법원 1995.2.10. 선고 94다31310 판결(공1995상,1302)

【전문】

【원고, 피상고인】

【피고, 상고인】 양산군 소송대리인 변호사 김오수 외 1인

【원심판결】 부산고등법원 1994.7.15. 선고 93나1558 판결

【주문】

】

원심판결을 파기한다.

사건을 부산고등법원에 환송한다.

【이유】

】 상고이유 및 상고이유서 제출기간 경과 후에 제출된 상고이유 보충서에 기재된 보충 상고이유 중 상고이유를 보충하는 부분을 함께 판단한다.

1. 원심판결 이유에 의하면 원심은, 피고는 1986.4.경 군내에 종합체육시설을 마련하기 위하여 경남 양산읍 북부동 일대 토지 159,780㎡(약 43,300평)에 1991년 말까지 6개년 계획으로 토지취득비 기타 보상비 금 1,213,000,000원, 공사비 및 설계비 금 11,398,250,000원 등 도합 금 12,611,250,000원(1986년 단가 기준)의 예산을 투입하여 주경기장, 야구장, 정구장, 실내체육관, 옥외수영장 및 주차장, 도로, 광장, 녹지 등의 부대시설로 구성된 양산공설운동장을 건립하기로 하는 내용의 양산공설운동장 기본계획(이하 기본계획이라 한다)을 세우고, 기존의 도시계획에 위 기본계획을 추가시켜 같은 해 5.20. 경남도지사로부터 도시계획법에 의한 양산도시계획 변경결정을 받은 다음 다시 같은 해 6.28.에 경상남도 고시 제131호로 위 계획 면적을 약간 정정하는 도시계획 변경 결정과 함께 지적승인 결정을 받았고, 피고는 위 기본계획을 입안하면서 그 제1단계 사업으로서 우선 78,190㎡의 부지(이하 제1단계 사업부지라 한다) 위에 주경기장과 주차장, 녹지 등 그 부대시설의 조성 사업을 시행하기로 하고 위 부지에 편입될 토지를 미리 확보하기 위하여 1986.4.경부터 공공용지의취득및손실보상에관한특례법(이하 특례법이라 한다)에 기하여 토지소유자들에게 매매 협의를 요청함으로써 토지 취득에 나서, 같은 해 5.22. 원고 소유의 이 사건 토지 13필지를 금 65,492,160원의 보상금을 지급하고 협의 매수하여 피고 앞으로 소유권이전등기를 마쳤으며, 이와 아울러 피고는 관할 경남도지사에게 같은 해 6.10. 양산군 고시 제 30312-565호로 위 제1단계 사업의 실시계획 인가 신청을 하여 같은 달 28. 경상남도 고시 제132호로 위 사업의 실시계획 인가를 받았는데, 그 내용은 양산읍 북부동 471의 9 일원의 기본계획 면적 159,780㎡ 중 금회 시행분 78,190㎡ 지상에 면적 30,700㎡, 수용인원 10,800명(기본계획상은 20,000명이었으나 실시계획 단계에서 10,800명으로 축소) 규모의 주경기장과 주차장, 광장, 녹지, 건물 1동을 조성하는 것으로서 인가일로부터 30일 이내에 착공하고 착공일로부터 24개월 이내에 완공한다는 것이었고(이하 제1단계 사업이라 한다), 이어 피고는 같은 해 7.14. 경남도지사로부터 일부 보완 조건부로 양산공설운동장 조성 공사의 설계 승인도 받았다는 것이며, 그 후 피고가 제1단계 사업 실시계획 인가를 받은 다음 그 사업시행을 위하여 시공한 공사의 내용은 1차로 1986.8.11.부터 같은 해 10. 24.까지 금 40,700,000원의 공사비를 들여 지반정지 공사를 하였으며, 2차로 같은 해 11. 28.부터 1987.8.8.까지 금 124,740,000원의 공사비를 들여 성토작업, 잔디식재 및 배수 공사를 하였으며, 3차로 1991.4.30.부터 같은 해 7.23.까지 100,000,000원의 공사비를 들여 주경기장 본부석 기초공사를 함과 아울러 같은 해 7.1.부터 같은 달 26.까지 금 1,252,900원의 공사비를 들여 위 본부석 기초배관설비 공사를 하였을 뿐이어서 피고가 5년여 동안 제1단계 사업을 위하여 시행한 공사는 고작 논밭이었던 위 사업부지를 정리·성토하여 평평하게 고르고 그 위에 잔디를 일부 심은 것과 주경기장 본부석을 짓기 위한 기초공사를 한 것 뿐이고 그것도

1987년경까지 일부 진행하다가 사실상 중단한 후 1991년에 와서야 재개한 것이고, 피고는 위 부지가 평탄한 운동장 형태로 정지되자 1988년과 1989년 그 지상에 제1단계 사업 내용과는 관계없는 테니스장을 시설하고 간이 축구골대와 배구네트 설치를 위한 지주봉을 세우는 등 제1단계 사업과는 직접 관계없는 공사만을 시행하였을 뿐이며, 이 사건 제1단계 사업부지는 현재 평탄한 상태로 정지되어 있으나 그 중앙부분을 관통하는 농수로가 여전히 남아 전체토지를 양분하고 있어 정지작업이 아직 완결되지 않은 상태이며 앞서 본 바와 같이 그 중 극히 일부분 지상에 테니스장, 간이축구골대, 전경들의 임시막사 등이 설치되어 있는 외에 위 사업과 관련된 시설로는 주경기장 본부석 건축을 위한 시멘트콘크리트 기초만이 존재할 뿐이며, 1991년경까지 피고가 제1단계 사업을 위하여 시행한 위 공사의 내용은 비용의 면으로 보나 공정의 면으로 보나 당초 계획의 극히 일부분에 불과하여 그 동안의 물가상승을 고려하면 피고가 제1단계 사업시설을 완성하기 위하여는 당초 예상했던 비용을 훨씬 상회하는 비용이 소요될 것이고 나아가 기본계획에 의한 시설을 완공하기 위하여는 피고로서는 도저히 염출할 수 없는 막대한 비용이 소요될 것임을 쉽사리 추단할 수 있다고 한 후, 이 사건 기본계획과 제1단계 사업의 비현실성, 이를 시행하고자 하는 피고의 의욕 결여와 향후 예산 뒷받침의 불확실성, 지금까지 시공한 공사내역의 미미함과 장래 공사비의 막대함, 완공시기의 장기간 지연 등을 종합할 때 이 사건 제1단계 사업은 그 완성 전망이 너무나 어두운 것이어서 그러한 불확실한 사업을 위하여 개인소유의 토지를 사업시행자가 미리 취득하여 장기간 보유하도록 허용하는 것은 특례법 제9조 제2항의 취지에 반하는 것이라고 할 것이므로 이러한 사정 아래에서 피고가 제1단계 사업부지 위에 그 사업시행을 위하여 앞서 본 바와 같은 일부공사를 시공하였다 하여 피고가 그 사업부지를 공공목적에 이용하고 있다고 보기는 어렵다고 판단하여 피고는 특례법 제9조 제2항에 따라, 피고가 이 사건 토지의 협의취득일로부터 5년이 경과하도록 이 사건 토지 전부를 당해 공공사업에 이용하지 않고 있다는 것을 이유로 금 67,000,000원을 공탁하고 환매권을 행사한 원고에게 이 사건 토지에 관하여 환매를 원인으로 한 소유권이전등기 절차를 이행할 의무가 있다고 판단하였다.

2. 특례법 제9조는 "토지 등의 취득일로부터 10년 이내에 당해 공공사업의 폐지, 변경 기타의 사유로 인하여 취득한 토지 등의 전부 또는 일부가 필요 없게 되었을 때"(제1항) 뿐만 아니라, "취득일로부터 5년을 경과하여도 취득한 토지 등의 전부를 공공사업에 이용하지 아니하였을 때"(제2항)에도, 취득 당시의 토지 등의 소유자 등이 그 토지 등을 매수할 수 있는 환매권을 행사할 수 있도록 규정하고 있는 바, 사업시행자가 공공사업에 필요하여 취득한 토지가 그 공공사업의 폐지, 변경 등의 사유로 공공사업에 이용할 필요가 없게 된 것은 아니라고 하더라도, 사실상 그 토지 전부를 공공사업에 이용하지도 아니할 토지를 미리 취득하여 두도록 허용하는 것은 특례법에 의하여 토지 등을 취득할 것을 인정한 원래의 취지에 어긋날 뿐 아니라, 토지가 이용되지 아니한 채 방치되는 결과가 되어 사회경제적으로도 바람직한 일이 아니기 때문에, 취득한 토지가 공공사업에 이용할 필요가 없게 되었을 때와 마찬가지로 보아 환매권의 행사를 허용하려는 것이 특례법 제9조 제2항의 입법취지라고 하겠다.

그러나 특례법 제9조 제2항의 경우에는 제1항의 경우처럼 취득한 토지가 당해 공공사업에 이용될 필요가 아주 없게 된 것이 아니어서 장차 그 공공사업에 이용될 가능성이 있음에도 불구하고 환매권의 행사를 허용하는 것이므로, 제1항이 취득한 토지가 공공사업에 이용할 필요가 없게 된 때에는 그 토지 전부가 필요 없게 된 경우뿐만 아니라 그 토지 중의 일부가 필요 없게 된 경우에도 그 부분에 대하여 환매권을 행사할 수 있도록 규정하고 있는 것과는 달리, 제

2항은 취득한 토지 "전부"가 공공사업에 이용되지 아니한 경우에 한하여 환매권을 행사할 수 있고 그 중의 일부라도 공공사업에 이용되고 있으면 나머지 부분에 대하여도 장차 공공사업이 시행될 가능성이 있는 것으로 보아 환매권의 행사를 허용하지 않는 것으로 규정함으로써, 제1항의 경우보다 환매권 행사의 요건을 가중하고 있는 것으로 해석함이 상당하다(대법원 1992.12.8. 선고 92다18306 판결 참조).

이 사건에 관하여 보건대, 원심판결 이유와 기록에 의하면, 피고는 1986년경 군내에 종합체육시설을 마련하기 위하여 양산군 양산읍 북부동 일대 토지 159,780㎡(약 43,300평) 지상에 1991년 말까지 6년동안 총공사비 약 126억 원을 투입하여 주경기장, 야구장, 정구장, 실내체육관, 옥외수영장, 주차장, 도로 및 광장, 녹지 등으로 구성된 양산공설운동장을 조성하기로 계획을 세운 후 위 계획에 따라 우선 1986년도에 위 사업 부지로서 이 사건 토지를 포함하여 현재까지 약 486,000,000원을 들여 전체 계획 면적의 38% 정도인 60,398㎡(약 18,434평)를 취득하였으나 위 사업계획 당시 평당 25,000원 내지 30,000원이었던 위 사업부지 일대의 지가가 위 사업계획이후 평당 1,000,000원 정도로 급격하게 상승하여 시설 공사비를 제외한 나머지 미매입토지를 취득하는 데만도 당초의 총공사비 조차 훨씬 초과하는 금액인 금 300억원 정도가 필요하게 되었고 이를 뒷받침할 만한 예산이 턱없이 부족하여 계획대로 부지를 확보하기가 매우 어렵게 되자 부지 취득을 일시 중단하였다가 1993년도에 부지 취득을 위하여 금 12억 여원의 예산을 책정하는 등 연차적으로 계속 부지를 취득할 계획을 세우고 있고, 한편 피고는 부지 취득과 병행하여 이미 매입한 부분에 대한 공사에 착수하여 이 사건 토지를 취득한 원인이 된 원심 판시 제1단계 사업의 시행을 위하여 1차로 1986.8.11.부터 같은 해 10.24.까지 금 40,700,000원의 공사비를 들여 지반정지 공사를 하였고, 2차로 같은 해 11.28.부터 1987.8.8.까지 금 124,740,000원의 공사비를 들여 성토작업, 잔디식재 및 배수 공사를 하였으며, 3차로 1991.4.30.부터 같은 해 7.23.까지 금 100,000,000원의 공사비를 들여 주경기장 본부석 기초공사를 함과 아울러 같은 해 7.1.부터 같은 달 26.까지 금 1,252,900원의 공사비를 들여 위 본부석 기초배관설비 공사를 하였으며, 그 밖에 당초 계획한 대로는 아니지만 1988.11.5.부터 1989.8.9.까지 사이에 금 39,500,000원을 들여 위 부지의 남서쪽 모퉁이 이 사건 토지 부근에 정구장을 설치하는 등 이미 취득한 토지 부분에 대하여는 부분적으로 공사를 진행하여 왔고, 피고는 이와 같이 조성된 부지상에 간이 축구장 및 배구장 시설을 만들어 그 시설이 위 정구장과 함께 양산군민들에 의하여 체육시설로 이용되고 있을 뿐 아니라 양산군 연례 문화행사인 삼량문화제 개최 장소로 이용되고 있으며, 피고가 현재까지 위 사업을 중단하거나 사업목적의 폐지·변경한 사실이 없음을 알아볼 수 있다.

그렇다면 피고가 공설운동장 조성계획을 마련하여 이를 시행하는 과정에서 당초 예상하지 못했던 사정이 발생하여 계획 그대로 사업을 시행하지는 못하였다고 하더라도 이 사건 토지를 포함하여 이미 취득한 토지에 관하여는 부분적으로 공사를 완공하였고 또 제한적으로나마 당해 공공시설로 이용하고 있으므로 그 한도 내에서 공공목적 위하여 취득한 토지를 당해 공공사업에 이용한 것이라고 보아야 할 것이므로 특례법 제9조 제2항 소정의 환매권 행사의 요건을 갖춘 것으로 볼 수는 없을 것이다.

그럼에도 불구하고, 원심은 피고가 제1단계 사업의 시행을 위하여 그 사업 부지 위에 시행한 공사는 그 사업규모나 당초의 계획공정에 비하여 미미하고 지지부진한 것이어서 전체적으로 보아 위 사업은 현재까지도 이제 막 시작한 단계에서 답보되고 있어 그 완공시기를 점칠 수 없는 불확실한 사업이 되고 말았다는 점만을 들어, 피고는 특례법 제9조 제2항에 따라 원고에게 이 사건 토지에 관하여 환매를 원인으로 한 소유권이전등기 절차를 이행할 의무가 있다고 판단하고 말았으니, 원심판결에는 특례법 제9조 제2항 소정의 환매권 행사의 요건에 관한 법리를 오해하고 심리

를 제대로 하지 아니한 위법이 있다고 하지 않을 수 없고, 이와 같은 위법은 판결에 영향을 미친 것임이 분명하므로, 상고이유 중 이 점을 지적하는 부분은 이유 있다.

3. 그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단케 하기 위하여 원심법원에 환송하기로 관여 법관의 의견이 일치되어 주문과 같이 판결한다.

대법관 박준서(재판장) 박만호 김형선 이용훈(주심)