

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2016다221566 소유권확인
원고, 상고인 경상북도
소송대리인 정부법무공단(담당변호사 김민형 외 2인)
피고, 피상고인 선원건설 주식회사 외 1인
소송대리인 변호사 성진혁 외 2인
원 심 판 결 대구고등법원 2016. 4. 20. 선고 2015나20613 판결
판 결 선 고 2016. 12. 15.

주 문

원심판결 중 원고의 피고 우현1지구 토지구획정리조합에 대한 청구에 관한 부분을 파기하고, 제1심판결 중 같은 부분을 취소하며, 이 부분 사건을 대구지방법원 합의부로 이송한다.

피고 선원건설 주식회사에 대한 상고를 기각한다.

원고와 피고 선원건설 주식회사 사이에 생긴 상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 피고 우현1지구 토지구획정리조합(이하 '피고 조합'이라고 한다)에 대한 상고이유에 관하여

가. (1) 구 「토지구획정리사업법」(2000. 1. 28. 법률 제6252호로 폐지, 이하 '법'이라고 한다)은, "토지구획정리사업"(이하 '구획정리사업'이라고 한다)을 '대지로서의 효용증진과 공공시설의 정비를 위하여 이 법의 규정에 의하여 실시할 토지의 교환·분합 기타의 구획변경, 지목 또는 형질의 변경이나 공공시설의 설치·변경에 관한 사업'으로 규정하고(제2조 제1항 제1호), "공공시설"을 '도로(대지의 효용증진을 기할 수 있는 것에 한한다)·공원·광장·하천, 초등학교 및 중고등학교 교육에 필요한 학교교지 기타 공공의 용에 공하는 시설로서 대통령령이 정하는 것'으로 규정하면서(제2조 제1항 제2호), '구획정리사업의 시행으로 인하여 생긴 공공시설의 용에 공하는 토지는 환지처분의 공고가 있는 날의 익일에 그 관리자의 구분에 따라 국가 또는 지방자치단체에 귀속한다. 다만, 공공시설 중 초등학교 및 중고등학교 교육에 필요한 학교교지 또는 시장용지는 유상으로 한다.'고 규정하고 있다(제63조).

위와 같은 법률 규정에 의하면, 구획정리사업의 환지계획에서 초등학교 및 중고등학교 교육에 필요한 학교용지로 지정된 토지는 환지처분의 공고 다음날에 법 제63조 본문에 따라 그 토지를 관리할 국가 또는 지방자치단체(이하 '국가 등'이라고 한다)에 귀속되어 국가 등이 그 소유권을 원시취득하고, 그 대신 국가 등은 법 제63조 단서에 따라 사업시행자에게 학교용지의 취득에 대한 대가를 지급할 의무를 부담하게 된다. 그 이유는 다음과 같다.

① 법 제정 당시 원래의 법률안 제2조는 공공시설에 학교교지를 포함시키지 않는 한

편, 제63조는 공공시설용지가 국가 등에 무상귀속된다고만 되어 있었으나, 구획정리사업에 수반되는 취학수요의 증가로 인하여 의무교육에 필요한 학교의 용지 확보가 중요한 과제로 부각되자 원래의 법률안을 수정하여 의무교육에 필요한 학교교지를 제2조의 공공시설에 포함시켜 국가 등으로 하여금 그 용지를 확보하게 하되 제63조에 단서를 추가하여 유상으로 취득하도록 입법이 이루어졌다.

② 법 제63조 본문은 공공시설용지의 소유권 귀속과 시기를 정하고 있는데, 그 대상을 국가 등에 무상으로 귀속되는 공공시설용지로 한정하거나 학교용지 등을 제외하고 있지 않고, 한편 제63조 단서는 학교용지 등은 유상으로 한다고 규정할 뿐이므로, 제63조 본문은 유상이든 무상이든 가리지 않고 공공시설용지 일반에 적용된다고 보아야 한다.

③ 학교는 헌법 제31조 제1항, 제2항에서 규정하고 있는 모든 국민의 교육을 받을 권리와 아동에게 의무교육을 받게 할 의무라는 중대한 가치를 실현하고 도시 및 주거환경의 수준 및 국민의 삶의 질을 향상시키기 위한 필수적인 기반시설로서, 국가는 국민의 교육을 받을 권리라는 기본권을 보호하기 위하여 학교용지를 적절하게 확보하여야 할 의무가 있다(헌법재판소 2010. 4. 29. 선고 2008헌바70 전원재판부 결정 등 참조). 이에 따라 구 「도시계획법」(2000. 1. 28. 법률 제6243호로 전부 개정되기 전의 것)은 도시계획구역 안에서 학교 등을 설치하는 계획을 도시계획으로, 도시계획에 의하여 설치되는 시설을 도시계획시설로 규정하였고(제2조 제1항 제1호 나목, 제3호), 법은 '구획정리사업에 관한 사업계획은 도시계획으로서 결정된 공공시설 기타의 시설에 관한 계획에 적합하고 초등학교 및 중고등학교교육에 필요한 학교교지를 확보하도록 고려하여야 한다.'고 규정하였다(제80조). 그런데 환지처분 공고 후에도 사업시행자

에게 학교용지의 소유권이 남겨져 있게 된다면 사업시행자가 임의로 이를 제3자에게 처분하거나 또는 경매 등의 사유로 소유권이 이전될 수 있어 자칫 학교용지의 이용관계를 둘러싼 법적 분쟁이 야기될 수 있고, 그로 인하여 학교시설사업의 시행에 막대한 차질이 생기거나 구획정리사업 완료 후에도 학교를 건립하지 못하여 적기에 학교교육을 할 수 없는 폐해가 있을 수 있으므로, 환지처분의 공고 다음날 학교용지의 관리권과 함께 소유권을 일률적으로 국가 등에게 귀속시키는 것은 위와 같은 교육에 관한 국가의 의무 실현과 이를 뒷받침하기 위한 법률의 취지에 비추어 필요하고도 불가피하다고 할 것이다.

④ 법 제54조 제1항은 '시행자는 구획정리사업에 필요한 경비에 총당하거나 규약·정관·시행규정 또는 사업계획이 정하는 목적을 위하여 환지계획에서 일정한 토지를 환지로 정하지 아니하고 이를 체비지 또는 보류지로 정할 수 있다.'고 규정하고, 제62조 제6항은 '제54조의 규정에 의한 체비지(제57조 제4항의 규정에 의하여 이미 처분된 것을 제외한다)는 시행자가, 보류지는 환지계획에 정한 자가 환지처분의 공고가 있는 날의 익일에 각각 그 소유권을 취득한다.'고 규정하고 있는데, 학교교지는 도시계획시설이자 공공시설임이 분명하고, 한편 보류지는 사업시행자가 사업경비 총당목적 이외에 규약·정관·시행규정 또는 사업계획이 정하는 목적을 위하여 환지로 정하지 아니한 토지로서 공공시설용지를 포함하므로(대법원 2006. 9. 14. 선고 2005두333 판결 등 참조), 환지계획에서 학교용지로 지정된 토지는 보류지일뿐 사업시행자가 환지처분의 공고 다음날에 그 소유권을 취득하는 체비지에는 해당한다고 볼 수 없고, 이는 국가 등의 학교용지 취득이 유상이라고 하여 달리 볼 수 없다.

⑤ 한편, 국가 등은 학교용지의 소유권을 취득하는 대신 사업시행자에게 그 취득에 대

한 대가를 지급할 의무를 부담하게 되므로, 국가 등이 학교용지를 환지처분의 공고 다음날에 원시취득한다고 하여 사업시행자 등의 재산권을 부당하게 침해하는 것이라고 할 수 없다.

(2) 환지계획에서 공공시설용지로 지정된 토지라고 하더라도 환지처분의 공고가 있기 전까지는 사업시행자가 법 제59조에 의하여 관리하는 공법상의 관리대상 토지일 뿐이므로(대법원 1997. 2. 28. 선고 95다43136 판결 등 참조), 환지계획에서 학교용지로 지정된 토지라고 하여 환지처분의 공고가 있기 전에 국가 등이 이에 대하여 물권 유사의 사용수익권이나 관리권을 가진다고 할 수 없다.

(3) 한편, 확인의 소로써 위험·불안을 제거하려는 법률상 지위는 반드시 구체적 권리로 뒷받침되어야만 하는 것은 아니고 그 법률상 지위에 터 잡은 구체적 권리의 발생이 조건 또는 기한에 걸려 있거나 법률관계가 형성과정에 있는 등 원인으로 불확정적이라고 하더라도 보호할 가치가 있는 법적 이익에 해당하는 경우에는 확인의 이익이 인정될 수 있다(대법원 2000. 5. 12. 선고 2000다2429 판결 등 참조).

나. 원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택한 증거들에 의하면, 아래와 같은 사실을 알 수 있다.

(1) 피고 조합은 1996. 1. 27. 조합설립인가 및 사업시행인가를 받고 포항시 북구 우현동·학산동·창포동 일원 289,800㎡에 관하여 토지구획정리사업을 시행하고 있다.

(2) 피고 조합은 1997. 4. 24. 환지계획을 인가받으면서 포항시 북구 (주소 생략) 학교교지 16,463㎡(이하 '이 사건 토지'라고 한다)를 체비지 겸 학교용지로 인가받고, 체비지대장에 피고 조합을 이 사건 토지의 소유자로 등재하였다.

(3) 피고 조합 대의원회는 2009. 5. 25. 피고 조합이 피고 선원건설 주식회사(이하 '피

고 회사'라고 한다)에 부담하는 35,771,626,000원의 채무에 대하여 이 사건 토지를 대물변제하기로 결의하였고, 이에 따라 피고 조합은 2009. 7. 31. 체비지대장상 이 사건 토지의 소유자명의를 피고 회사 앞으로 이전해주었다.

(4) 한편, 현재까지 위 토지구획정리사업에 대한 환지처분은 이루어지지 않은 상태이다.

다. 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 이 사건 토지가 환지계획에서 초등학교 및 중고등학교 교육에 필요한 학교용지로 지정되어 있는 것이라면 장차 환지처분 및 공고가 있게 되면 원고가 그 소유권을 원시취득한다고 할 것이므로, 이 사건 토지에 대한 원고의 이익은 비록 불확정적이라고 하더라도 보호할 가치 있는 법적 이익에 해당한다.

그리고 법 제63조, 제80조 등의 취지는 학교교육이라는 중대한 공익의 실현에 필수적인 학교용지를 안정적이고 확실하게 확보할 수 있도록 하려는 것인데, 만약 체비지대장상의 소유자명의대로 환지처분이 되어 피고 조합이나 피고 회사 등 제3자 앞으로 이 사건 토지의 소유권이 귀속된 것 같은 외관이 생기게 되면, 분쟁의 해결이 더욱 복잡해지고 학교용지의 확보에 차질을 빚게 될 수 있으므로, 이 사건 확인소송을 통해 그러한 위험이나 불안을 제거할 이익과 필요가 있다.

또한 피고 조합이 이 사건 토지를 체비지대장에 등재하는 등으로 원고의 지위를 다투고 있는 반면, 원고가 현재의 상태에서 이 사건 토지에 대하여 물권 유사의 사용 수익권이나 관리권 등을 행사할 수 없으므로, 사업시행자인 피고 조합을 상대로 확인판결을 받는 것은 원고의 법률상 지위에 대한 위험이나 불안을 제거하기 위한 유효적절한 수단이라고 할 것이다.

따라서 원고가 피고 조합을 상대로 환지처분의 공고 다음날에 이 사건 토지의 소유권을 원시취득할 지위에 있음의 확인을 구하는 데에는 확인의 이익이 있다.

라. 그런데도 원심은 이 사건 확인의 소가 장래의 권리 또는 법률관계의 확인을 구하는 것에 불과하고 원고가 피고 회사에 대한 이행청구로써 확인청구의 목적을 직접 달성할 수 있다고 보아 확인의 이익이 없다고 판단하였으니, 이러한 원심의 판단에는 확인의 이익에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

나아가 직권으로 살피건대, 토지구획정리사업에 따른 공공시설용지의 원시취득으로 형성되는 국가 등과 사업시행자 사이의 관계는 공법관계라고 할 것이므로(대법원 2011. 12. 27. 선고 2009다56993 판결 등 참조), 원고가 피고 조합을 상대로 위와 같은 지위의 확인을 구하는 것은 행정소송법상의 당사자소송에 해당하고, 따라서 이 부분 사건의 제1심 전속관할은 대구지방법원 합의부에 있다.

그런데도 제1심과 원심은 이 부분 소가 대구지방법원 포항지원에 제기됨으로써 전속관할을 위반한 것을 간과하였으니, 제1심과 원심의 판단에는 행정소송법상 당사자소송에 관한 법리를 오해하여 전속관할에 관한 규정을 위반한 잘못도 있다.

2. 피고 회사에 대한 상고이유에 관하여

환지계획에서 초등학교 및 중고등학교 교육에 필요한 학교용지로 지정되면 환지처분의 공고 다음날에 국가 등이 그 토지의 소유권을 원시취득하나, 환지처분의 공고가 있기 전에 국가 등이 이에 대하여 물권 유사의 사용수익권이나 관리권을 가진다고 할 수 없음은 앞에서 살펴본 바와 같다.

따라서 설령 이 사건 토지가 환지계획에서 초등학교 및 중고등학교교육에 필요한 학교용지로 지정되어 있어 체비지대장에 기재될 수 없는 것이라고 할지라도, 환지처분이

이루어지지 않은 상태에서 원고가 이 사건 토지에 대한 물권 유사의 사용수익권이나 관리권에 근거하여 체비지대장상의 소유자명의인을 상대로 그 소유자명의의 말소를 구할 수는 없다.

그렇다면 원고의 피고 회사에 대한 청구를 배척한 원심의 판단은 결론에 있어 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 환지계획에서 학교용지로 지정된 토지의 소유권귀속에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 결론

그러므로 원심판결 중 원고의 피고 조합에 대한 청구에 관한 부분을 파기하고, 제1심판결 중 같은 부분을 취소하며, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 관할법원으로 이송하고, 피고 회사에 대한 상고를 기각하며, 원고와 피고 회사 사이에 생긴 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김 신

 대법관 김용덕

 대법관 김소영

주 심 대법관 이기택