

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2022다274028 부당이득금

원고, 피상고인 겸 상고인

한국토지주택공사

소송대리인 변호사 박인호 외 1인

피고, 상고인 겸 피상고인

대한민국

소송대리인 변호사 임치영

원 심 판 결 서울고등법원 2022. 8. 17. 선고 2020나2004490 판결

판 결 선 고 2024. 12. 12.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용 중 원고의 상고로 인한 부분은 원고가, 피고의 상고로 인한 부분은 피고가 각 부담한다.

이 유

상고이유(제출기간이 지난 상고이유보충서 등의 각 기재는 이를 보충하는 범위에서)를 판단한다.

1. 사안의 개요

가. 국토해양부장관은 2010. 5. 26. 구 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」(2014. 1. 14. 법률 제12251호 「공공주택건설 등에 관한 특별법」으로 개정되기 전의 것, 이하 '구 보금자리주택건설법'이라 한다) 제6조에 따라 하남시 ○○동, △△동 일대 약 1,708,000㎡를 '하남○○ 보금자리주택지구'(이하 '이 사건 주택지구'라 한다)로 지정하였다. 원고는 이 사건 주택지구조성사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)의 시행자로 선정되었다.

나. 국토해양부장관이 2010. 11. 15. 이 사건 사업에 대한 최초 지구계획을 승인·고시하였다(이후 사업의 진행에 따라 위 지구계획이 변경된 것까지 포함하여 '이 사건 지구계획'이라 한다).

다. 구 보금자리주택건설법은 2014. 1. 14. 구 「공공주택건설 등에 관한 특별법」(2015. 8. 28. 법률 제13498호 「공공주택 특별법」으로 개정되기 전의 것, 이하 '구 공공주택건설법'이라 한다)으로 개정되었고, 구 공공주택건설법은 2015. 8. 28. 법률 제13498호로 「공공주택 특별법」으로 개정되었다. 이에 따라 보금자리주택지구조성사업으로 진행되던 이 사건 사업은 구 공공주택건설법 부칙<제12251호, 2014. 1. 14.> 제3조에 따라 공공주택지구조성사업으로 보게 되었다.

라. 원고가 2014. 6. 26.부터 2018. 4.경까지 피고 등에 '이 사건 지구계획 승인 시까지 용도폐지되지 않았던 지목상 공공시설'과 '현황측량 후 공공시설로 이용되는 부분'이 「공공주택 특별법」 제29조 제1항, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 '국토계획

획법'이라 한다) 제65조 제1항에서 정한 '종래의 공공시설'에 해당함을 전제로 피고 소유인 원심판결 별지 1. 기재 각 토지(통칭하여 '이 사건 각 토지'라 한다)에 관한 무상 귀속 협의를 요청하였으나, 피고 등은 이에 응하지 않았다.

마. 원고는 2018. 5.경 중앙토지수용위원회에 이 사건 각 토지에 관한 수용재결 신청을 하였고, 원고는 수용재결에 따라 피고를 피공탁자로 하여 이 사건 각 토지에 대한 손실보상금 15,241,102,850원을 공탁하였다.

2. 관련 법리

가. 이른바 '단지형 개발사업'인 공공주택지구조성사업에서는 공공성 확보와 개발이익 환수 차원에서 시행자가 그 주택지구 내에 도로, 공원 등의 공공시설을 확충하는 내용의 공공주택지구계획을 수립할 것이 요청되므로, 관련 법률관계의 효율적인 처리를 위하여 「공공주택 특별법」 제29조 제1항, 국토계획법 제65조 제1항에 따라 '신·구 공공시설 무상귀속 제도'가 적용된다. '신·구 공공시설 무상귀속 제도'는 공공주택지구 조성사업의 시행으로 새로이 조성되는 주택지구 내에 새로운 공공시설의 수요가 다수 유발되는 점을 고려하여 사업시행자에게 직접 새로운 공공시설의 설치의무를 부과함과 동시에 이를 국가 또는 지방자치단체의 관리청에 무상으로 귀속시킴으로써, '공공시설의 원활한 확보와 효율적인 유지·관리'라는 과제를 실현하고, 새로 설치되는 공공시설이 관리청에 무상으로 귀속됨으로 인해 야기되는 사업시행자의 재산상 손실·비용을 합리적 범위 안에서 일부라도 보전해 주는 한편, 신·구 공공시설의 소유권 변동 효과가 개별적인 법률행위를 통해서가 아니라 해당 사업의 준공시점에 법률 규정에 의해서 직접 발생하도록 함으로써 관련 행정사무 처리의 간소화·효율화를 도모하는 데에 그 입법취지가 있다. '신·구 공공시설 무상귀속 제도'가 적용되는 경우 해당 사업의 시행

으로 용도폐지되는 종래의 공공시설은 사업시행자에게, 해당 사업으로 새로 설치되거나 기존의 공공시설을 대체하기 위하여 설치된 공공시설은 그 시설을 관리할 관리청에게 각각 일률적으로 무상귀속되고, 이와 같은 무상귀속은 법률의 규정에 의한 원시취득의 성격을 갖는다(대법원 2011. 12. 27. 선고 2009다56993 판결 등 참조). 공공주택지구계획으로 설치되는 새로운 공공시설이 종래의 공공시설 및 그 부지에 중복하여 설치되는 경우에도 새로운 공공시설은 '신 공공시설 무상귀속 제도'의 적용으로 관리청에게 일률적으로 무상귀속된다. 나아가 새로운 공공시설과 중복되는 부분을 포함한 종래의 공공시설은 지구계획의 승인·고시에 따라 변경 또는 폐지됨으로써 더 이상 종래의 행정목적대로 사용되지 않게 되어 용도폐지가 의제되는 것이므로, 종래의 공공시설 및 그 부지 전체가 '구 공공시설 무상귀속 제도'의 적용에 따라 사업시행자에게 무상귀속되어야 할 종래의 공공시설에 해당하게 된다. 다만, 중복되는 부분은 준공시점에 관리청에게 무상으로 귀속시켜야 할 공공시설에 포함되기 때문에 외견상 용도폐지에 따른 사업시행자에게로의 무상귀속이 이루어지지 않은 것처럼 보일 뿐이다. 따라서 종래의 공공시설 및 그 부지 중 새로이 또는 변경 설치하는 공공시설과 중복되는 부분 역시 중복되지 않은 부분과 마찬가지로 사업시행자가 별도의 사법상 계약이나 공법상 절차에 따라 취득할 필요가 없음은 당연하다(대법원 2019. 8. 30. 선고 2016다252478 판결 참조).

나. 종래의 공공시설 소유자 등이 종래의 공공시설 부지에 공공주택지구조성사업 이후에도 동일한 종류의 공공시설이 중복으로 위치하게 된다는 이유로 종래의 공공시설이 용도폐지되지 않아 사업시행자에게 무상귀속되지 않는다고 주장하면서 사업시행자의 무상귀속 협의절차에 응하지 않음으로써 부득이 그 사업일정을 맞추고자 사업시행

자가 유상매수 협의취득 및 토지수용절차를 거쳐 그 보상금을 지급하고 종래의 공공시설을 취득하였다면, 가사 매매계약과 토지수용절차에서의 재결에 무효나 취소사유가 존재하지 아니한다고 하더라도 이는 종래의 공공시설 소유자가 정당한 원인 없이 보상금액 상당의 이득을 얻은 셈이 되므로, 사업시행자는 종래의 공공시설 소유자에게 보상금액 상당의 부당이득반환을 구할 수 있다(대법원 2009. 6. 11. 선고 2007다36209 판결, 대법원 2015. 8. 13. 선고 2015다213155 판결 등 참조).

다. 다만, 새로이 조성되는 공공주택지구에 포함된 종래의 공공시설이 공공주택지구 조성사업의 시행에도 불구하고 아무런 변경 없이 종래의 행정목적 그대로 사용되는 경우와 같이 종래의 공공시설 및 그 부지가 해당 공공주택지구조성사업으로 인하여 용도가 폐지되었다고 보기 어려운 경우에는 특별한 사정이 없는 한 그 공공시설 및 부지는 「공공주택 특별법」 제29조 제1항, 국토계획법 제65조 제1항에 따라 사업시행자에게 무상귀속되는 대상이 된다고 할 수 없고, 공공주택지구조성사업의 시행을 위하여 수용되어야 할 대상도 되지 아니한다. 따라서 공공주택지구조성사업에도 불구하고 계속하여 아무런 변경 없이 그대로 사용되는 종래의 공공시설 부지에 관한 수용재결이 행해졌다면, 그와 같은 수용재결은 별다른 사실조사 없이도 수용재결 대상이 될 수 없음을 쉽게 확인할 수 있는 물건을 수용재결 대상으로 삼은 것으로서 「공공주택 특별법」 제27조 제1항 또는 「공공주택 특별법」 제27조 제6항, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라 한다) 제19조 제2항을 위반한 중대명백한 하자가 있어 당연무효라고 할 것이다. 사업시행자는 그와 같은 수용재결에 관한 취소소송이나 무효확인소송에서 승소의 확정판결을 받지 않은 상태에서도 토지보상금을 수령한 종래의 공공시설 소유자를 상대로 보상금액 상당의 부당이득반환을 구할 수 있다.

3. 원고의 상고이유에 관한 판단

원심은 판시와 같은 이유로, 원심판결 별지 1. 제2, 27, 28, 34, 35, 38항 기재 각 토지, 제1항 기재 토지 중 53㎡, 제6항 기재 토지 중 5㎡, 제7항 기재 토지 중 29㎡가 이 사건 사업으로 인하여 용도폐지되어 사업시행자에게 무상으로 귀속되는 종래의 공공시설에 해당하지 않는다는 전제에서 원고의 피고에 대한 위 각 토지 보상금 상당액에 관한 부당이득반환청구를 기각하였다.

기록에 따라 살펴보면, 원심의 위와 같은 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같은 행정재산, 도로법에 따른 도로개설절차에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 피고의 상고이유에 관한 판단

가. 피고의 제2, 3, 4 상고이유에 관한 판단

1) 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유로 원심판결 별지 1. 제8 내지 19, 21 내지 26, 29 내지 33, 36, 37, 39, 40항 기재 각 토지(이하 '원심 인용 토지'라 한다)가 「공공주택 특별법」 제 29조 제1항, 국토계획법 제65조 제1항에 따라 용도가 폐지되어 사업시행자에게 무상으로 귀속되는 종래의 공공시설에 해당한다는 전제에서, 피고가 원고로부터 위 각 토지에 관하여 수령한 토지보상금은 원고에게 무상으로 귀속되어야 할 토지에 관하여 정당한 원인 없이 수령한 것으로서 부당이득에 해당하므로, 피고가 원고에게 부당이득반환으로 위 각 토지에 관한 보상금 상당액 및 이에 대한 지연손해금을 지급하여야 한다고 판단하였다.

2) 대법원의 판단

가) 원심판결 별지 1. 제8 내지 19, 21 내지 26, 39, 40항 기재 각 토지 부분에 관하여 본다. 이 부분 원심판결의 이유를 앞서 본 법리와 기록에 비추어 보면, 위 각 토지 부분에 관한 원심의 판단은 정당하고, 거기에 상고이유 주장과 같이 용도폐지의 판단 기준, 무상귀속에 따른 물권변동, 부당이득에 관한 법리오해로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

나) 원심판결 별지 1. 제29 내지 33, 36, 37항 기재 각 토지 부분에 관하여 본다. 원심판결 별지 1. 제29 내지 33, 36, 37항 기재 각 토지의 지상에는 '서울외곽순환고속국도' 본선의 일부를 구성하는 고가차도가 위치하고 있고, '서울외곽순환고속국도'는 이 사건 사업의 시행과 관계없이 계속하여 기존의 용도로 이용되고 있으므로, 이 사건 사업의 시행으로 용도폐지된다고 할 수 없다. 따라서 원심판결 별지 1. 제29 내지 33, 36, 37항 기재 각 토지는 「공공주택 특별법」 제29조 제1항, 국토계획법 제65조 제1항에 따라 용도가 폐지되어 사업시행자에게 무상으로 귀속되는 종래의 공공시설에 해당한다고 할 수 없으므로, 위 각 토지 부분에 관한 원심의 판단에는 신·구 공공시설 무상귀속 제도에 있어 종래의 공공시설 용도폐지에 관한 법리를 오해한 잘못이 있다.

다만, 원심판결 별지 1. 제29 내지 33, 36, 37항 기재 각 토지에 관하여 이루어진 수용재결은 이 사건 사업의 시행과 관계없이 계속하여 기존 공익사업에 따른 용도대로 이용되고 있는 공공시설의 부지에 관한 것으로서 「공공주택 특별법」 제27조 제1항 또는 「공공주택 특별법」 제27조 제6항, 토지보상법 제19조 제2항을 위반한 중대명백한 하자가 있어 당연무효에 해당하느바, 원고는 피고에게 부당이득반환으로 원심판결 별지 1. 제29 내지 33, 36, 37항 기재 각 토지에 관한 수용재결에 따라 지급된 보상금 상당액의 지급을 구할 수 있다.

따라서 원심의 위 각 토지 부분에 관한 이유 설시에 부적절한 점은 있으나, 이 부분 원고의 주장을 인용한 결론은 정당하므로, 결과적으로 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

나. 피고의 제1 상고이유에 관한 판단

피고의 제1 상고이유 주장의 요지는 원심 인용 토지가 등기부상으로는 피고 명의로 되어 있으나 실질적으로는 한국도로공사 소유로서 한국도로공사가 피고에게 묵시적으로 명의신탁한 것임에도, 이와 달리 피고의 소유로 본 원심의 판단이 위법하다는 것이다. 그러나 이는 결국 사실심인 원심의 전권사항에 속하는 명의신탁에 관한 사실인정을 탓하는 것으로 적법한 상고이유로 볼 수 없다.

5. 결론

상고를 모두 기각하고, 상고비용은 패소자들이 각자 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 노경필

 대법관 노태악

주 심 대법관 서경환

대법관 신숙희