

서울중앙지방법원 2023. 5. 18 선고 2022가합541679 판결 [매수청구]

전 문

원 고 A 주택재개발정비사업조합

소송대리인 법무법인(유한) 강남

담당변호사 최진규

피 고 1. 대한민국

소송대리인 법무법인(유한) 신원

담당변호사 백경태, 우흥균

2. 동대문구

소송대리인 법무법인 씨케이

담당변호사 이태형, 최진녕

피고 대한민국 보조참가인

B

변 론 종 결 2023. 5. 4.

판 결 선 고 2023. 5. 18.

주 문

1. 원고의 피고들에 대한 청구를 모두 기각한다.

2. 소송비용은 원고가 부담한다.

N

청 구 취 지

원고에게, 피고 대한민국은 별지1 목록 기재 부동산에 관하여, 피고 동대문구는 별지2 목록 기재 부동산에 관하여, 각 이 사건 소장 부분 송달일자 매매를 원인으로 한 각 소유권이전등기절차를 이행하라.

이 유

1. 기초사실

가. 원고는 서울 동대문구 C 일대 33,485.7㎡에서 ‘도시 및 주거환경정비법’(이하 ‘도시정비법’이라 한다)상의 주택재개발사업(이하 ‘이 사건 사업’이라 한다)을 추진할 목적으로 2016. 5. 16.

동대문구청장으로부터 조합설립인가를 받은 주택재개발정비사업조합이고, 피고들은 위 사업구역 내에 별지1, 2 목록 기재 토지(이하 일괄하여 ‘이 사건 각 토지’라 한다)를 소유하고 있는 국가 및 지방자치단체이며, 피고 대한민국 보조참가인은 피고 대한민국이 소유한 서울 동대문구 D 토지 중 64.8㎡를 점유하고 있는 원고의 조합원이다.

나. 원고는 2019. 3. 7. 동대문구청장으로부터 이 사건 사업에 대한 사업시행계획인가를 받은 후 이 사건 각 토지를 점유하고 있던 조합원들을 대리하여 2021년 6월 및 7월경 피고들의 자산을 관리하는 한국자산관리공사에게 이 사건 각 토지에 대한 매수를 신청하였는데, 한국자산관리공사는 이 사건 각 토지와 관련하여 아래와 같은 소송(이하 ‘관련 소송’이라 한다)이 진행되고 있다는 이유로 원고 조합원들의 매수청구에 응하지 않고 있다.

순번	점유자	이 사건 각 토지				사건명
	조합원	소재지	지목	소유자	점유 면적(㎡)	
1	E F	G동 H	대	피고 대한민국	15.50	시효취득소송 중
		G동 I	대		60.00	시효취득소송 중
2	J	G동 K	도로	피고 동대문구	74.40	시효취득소송 중
3	L	G동 I	대	피고 대한민국	69.00	변상금부과처분취소 소송 중
4	B	G동 I	대		64.80	변상금부과처분취소 소송 중
5	M	G동 I	대		47.50	변상금부과처분취소 소송 중
6	N	G동 H	대		87.50	변상금부과처분취소 소송 중
		G동 I	대		112.50	변상금부과처분취소 소송 중
7	O	G동 I	대		80.30	변상금부과처분취소 소송 중
8	P	G동 Q	대		10.20	시효취득소송 및 변상금부과처분취소소송 중
		G동 R	대		0.30	시효취득소송 및 변상금부과처분취소소송 중
		G동 S	대		7.60	시효취득소송 및 변상금부과처분취소소송 중
		G동 T	도로	피고 동대문구	60.50	시효취득소송 및 변상금부과처분취소소송 중
9	U	G동 V	대	피고 대한민국	39.90	변상금부과처분취소 소송 중

다. 원고는 동대문구청장에게 이 사건 사업에 대한 관리처분계획인가를 신청하며 이 사건 각 토지와 관련하여 ‘관련 소송의 결과에 따라 필요한 조치를 취하고, 이 사건 소송 및 수용재결신청 등을 통하여 착공신고(2024년 3월) 전까지 소유권을 모두 확보하겠으며, 이러한 노력에도 불구하고 소유권을 확보하지 못할 경우 이로 인한 민원 및 사업지연을 원고가 감수하겠다’는 내용의 ‘관리처분계획인가 신청 관련 보완사항에 대한 조치계획서’를 제출하였다.

라. 동대문구청장은 2022. 8. 25. 관리처분계획인가를 하며 인가조건 중 하나로 “공사 착공 전까지 조합원이 점유·사용하고 있는 국·공유지에 대하여 매매계약 체결 및 관련 소송(시효취득,

변상금소송) 결과 등을 관리처분계획에 반영 할 것”을 부가하였다.

마. 관련 도시정비법령의 규정은 아래와 같다.

[도시정비법]

제63조(토지 등의 수용 또는 사용)

사업시행자는 정비구역에서 정비사업(재건축사업의 경우에는 제26조제1항제1호 및

제27조제1항제1호

에 해당하는 사업으로 한정한다)을 시행하기 위하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 그 밖의 권리를 취득하거나 사용할 수 있다.

제98조(국유·공유재산의 처분 등)

① 시장·군수등은 제50조 및 제52조에 따라 인가하려는 사업시행계획 또는 직접 작성하는 사업시행 계획서에 국유·공유재산의 처분에 관한 내용이 포함되어 있는 때에는 미리 관리청과 협의하여야 한다. 이 경우 관리청이 불분명한 재산 중 도로·구거(도랑) 등은 국토교통부장관을, 하천은 환경부장관을, 그 외의 재산은 기획재정부장관을 관리청으로 본다.

③ 정비구역의 국유·공유재산은 정비사업 외의 목적으로 매각되거나 양도될 수 없다.

④ 정비구역의 국유·공유재산은 「국유재산법」 제9조 또는 「공유재산 및 물품 관리법」 제10조에 따른 국유재산종합계획 또는 공유재산관리계획과 「국유재산법」 제43조 및 「공유재산 및 물품 관리법」 제29조에 따른 계약의 방법에도 불구하고 사업시행자 또는 점유자 및 사용자에게 다른 사람에게 우선하여 수의계약으로 매각 또는 임대될 수 있다.

⑤ 제4항에 따라 다른 사람에게 우선하여 매각 또는 임대될 수 있는 국유·공유재산은 「국유재산법」, 「공유재산 및 물품 관리법」 및 그 밖에 국·공유지의 관리와 처분에 관한 관계 법령에도 불구하고 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 종전의 용도가 폐지된 것으로 본다.

⑥ 제4항에 따라 정비사업을 목적으로 우선하여 매각하는 국·공유지는 사업시행계획인가의 고시가 있는 날을 기준으로 평가하며, 주거환경개선사업의 경우 매각가격은 평가금액의 100분의 80으로 한다. 다만, 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 3년 이내에 매매계약을 체결하지 아니한 국·

공유지는 「국유재산법」 또는 「공유재산 및 물품 관리법」에서 정한다.

[도시정비법 시행령]

제47조(사업시행계획서의 작성)

② 법 제52조제1항제13호에서 "대통령령으로 정하는 바에 따라 시·도조례로 정하는 사항"이란
다음

각 호의 사항 중 시·도조례로 정하는 사항을 말한다.

10. 정비사업의 시행으로 법 제97조제1항에 따라 용도가 폐지되는 정비기반시설의 조서·도면과
새로

설치할 정비기반시설의 조서·도면(토지주택공사등이 사업시행자인 경우만 해당한다)

11. 정비사업의 시행으로 법 제97조제2항에 따라 용도가 폐지되는 정비기반시설의 조서·도면 및 그

정비기반시설에 대한 둘 이상의 감정평가법인등의 감정평가서와 새로 설치할 정비기반시설의 조서
·도면 및 그 설치비용 계산서

12. 사업시행자에게 무상으로 양여되는 국·공유지의 조서

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 4, 8, 9호증(가지번호 있는 것은 각 가지번호 포함), 을가
제1호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 당사자들의 주장

가. 원고 주장의 요지

1) 원고가 협의나 수용재결을 통하여 이 사건 각 토지의 소유권을 취득할 수 없는 상황이므로, 이 사건
소는 권리보호의 이익이 인정된다.

2) 이 사건 사업은 공익적 목적의 사업으로 관할 행정청의 인가 처분도 존재하므로, 피고들은 이 사건
사업의 진행에 대하여 법령에 저촉되지 않는 한 필요한 행정행위를 할 사실상의 의무를 부담하고, 그
일환으로 원고의 이 사건 각 토지 매매계약 청약에 대하여 적극적으로 합의하여 매매계약을 체결할
의무를 부담한다. 도시정비법 제98조 제4항을 기속규정으로 보기는 어렵다고 하더라도 위와 같은

사정들을 고려하면 피고들의 재량권의 범위가 0으로 수축된다고 보아야 하는바, 원고는 이 사건 사업의 시행자로서 도시정비법 제98조 제4항에 따라 이 사건 각 토지를 매수할 수 있으므로, 피고들은 원고에게 이 사건 각 토지에 대하여 이 사건 소장 부분 송달일자 매매를 원인으로 하는 각 소유권이전등기절차를 각 이행할 의무가 있다.

나. 피고들 주장의 요지

1) 공통된 주장

가) 원고는 피고들에게 이 사건 각 토지의 매도를 요청하여 소송 외에서 협의매수절차를 거치거나 한국자산관리공사가 이를 거절할 경우 도시정비법 제63조에 근거한 공용수용방식으로 소유권을 취득하는 등 이 사건 각 토지를 매수할 수 있는 보다 간편한 분쟁해결 방법이 존재하므로, 이 사건 소는 권리보호의 이익이 없어서 부적법하다.

나) 도시정비법 제98조 제4항은 관리청의 재량행위를 규정한 것일 뿐 형성권을 규정한 것이 아니므로, 위 규정만으로 원고와 피고들 간에 매매계약이 성립한다고 볼 수 없다.

2) 피고 대한민국의 추가 주장

만약, 원고의 이 사건 소를 통한 매수청구로 인하여 피고 대한민국 소유의 별지1 목록 기재 각 토지에 대하여 매매계약이 성립하였다면 매매대금 지급과 상환이행판결이 선고되어야 한다.

3. 판단

가. 본안전 항변에 대한 판단

피고들이 주장하는 소송 외적으로 협의매수절차를 거치거나 공용수용방식으로 이 사건 각 토지를 취득하는 것이 도시정비법 제97조 제4항보다 우선하는 특별한 구제수단에 해당한다고 단정하기 어려울 뿐 아니라, 앞서 든 증거, 갑 제10호증의 기재에 변론 전체의 취지를 더하여 보면 ① 피고들을 위하여 이 사건 각 토지를 관리하는 한국자산관리공사가 원고 및 원고 조합원들의 매도 요청을 거절한 사실, ② 이 사건 사업의 수용재결업무를 담당하는 주식회사 W(이하 'W'라 한다)가 원고에게 '감정평가법인으로부터 수용재결을 목적으로 한 감정평가는 불가하다는 통보를 받음으로써 더 이상

수용재결 업무수행이 불가능하다'는 취지의 통보를 한 사실, ③ W로부터 감정평가를 의뢰받은 주식회사 X와 주식회사 Y이 W에게 평가 목적의 불명확성 등의 사유로 감정평가사협회의 심사 반려가 있어서 감정서를 발송할 수 없다는 내용의 각 공문을 보낸 사실이 각 인정되는바, 원고가 협의매수나 수용재결을 통하여 이 사건 각 토지를 매수할 수 있다고 보기도 어렵다.

한편, 피고 동대문구는 이 사건 사업에 대한 사업시행계획인가 후 3년이 도과하였으므로, 도시정비법 제98조 제6항 단서에 따라 별도의 토지 취득 방법인 '국유재산법' 또는 '공유재산 및 물품 관리법'에서 정하는 바에 따라 국·공유지를 취득하여야 한다고 주장하나, 위 규정은 정비사업구역 내에 국·공유지가 포함되는 경우 해당 국·공유지가 사업시행자에게 무상으로 양여되는 국·공유지에 해당하는지 아니면 수의계약 대상에 해당하는지가 사업시행자가 수립한 사업시행계획에 대한 행정청의 사업시행인가고시 당시 확정되므로(도시정비법 시행령 제47조 제2항), 사업시행인가고시에서 해당 국·공유지가 무상으로 양여되는 국·공유지가 아니라 수의계약 대상에 해당하게 된 경우를 전제로 매매계약 체결 시점에 따라 매매가격의 산정 방법만을 달리 정한 것에 불과하므로, 이 사건 각 토지를 취득할 수 있는 별도의 방법에 해당한다고 보기 어렵다. 따라서 원고에게 이 사건 각 토지를 매수하는 별도의 특별한 수단이 있음을 전제로 하는 피고들의 본안전 항변은 이유 없다.1)

나. 본안에 대한 판단

1) 도시정비법 제98조 제4항은 정비구역안의 국·공유재산을 국유재산종합계획 등에 따르지 않고 사업시행자 또는 점유자 및 사용자에게 우선하여 수의계약으로 매각 또는 임대할 수 있다고 규정하고 있는데, 그 문언 자체로 위 규정은 국·공유재산을 수의계약 형태로 매각할지 여부, 매각할 것인지 임대할 것인지 여부, 사업시행자나 점유자나 사용자 중 누구를 상대방으로 할 것인지 여부 등에 관하여 국가나 지방자치단체에게 재량을 부여한 규정이지 국가나 지방자치단체에게 반드시 사업시행자나 점유자 또는 사용자 중 1인에게 해당 토지를 매도하여야 한다는 의무를 부여하는 취지의 규정은 아니므로, 위 규정에 의하여 사업시행자인 원고에게 우선매수청구권이라는 권리가 도출된다고 볼 수는 없다.

2) 이에 대하여 원고는 피고들의 재량권이 0으로 수축된다고 주장하나, 앞서 든 증거에 변론 전체의 취지를 더하여 인정되는 아래의 사정들, 즉 ① 도시정비법 제98조 제3항은 “정비구역의 국유·공유재산은 정비사업 외의 목적으로 매각되거나 양도될 수 없다.”고 규정하고 있고, 피고들 역시 이 사건 각 토지가 이 사건 사업에 사용되어야 한다는 것은 다투지 않고 있으므로, 이 사건 각 토지가 제3자에게 처분될 가능성은 없다고 보이는 점, ② 피고들이 원고의 매수 요청에 응하지 않고 있는 이유는 관련 소송 때문으로, 피고들이 원고의 매수 요청에 응한 후 이 사건 각 토지 점유자들의 점유취득시효 완성을 원인으로 한 소유권이전등기청구가 인용될 경우 피고들이 법적 분쟁에 휘말리게 되는바, 피고들로서는 관련 소송이 완결될 때까지 원고의 매수 요청에 응하지 않을 합리적인 사유가 있다고 보이는 점, ③ 관련 소송이 완결된 후 원고가 이 사건 각 토지의 소유권을 취득하는 것이 가능하다고 보이는 점 등을 종합하여 보면, 원고가 드는 사정만으로 이 사건 각 토지의 수의계약 체결 여부 결정에 대한 피고들의 재량이 0으로 수축되어 이 사건 각 토지에 대한 매매계약이 성립하였다고 보기 부족하고, 달리 이를 인정할 증거가 없다.

3) 따라서 원고의 청구는 더 나아가 살펴볼 필요 없이 이유 없다.

4. 결론

그렇다면, 원고의 피고들에 대한 청구는 이유 없으므로, 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.

재판장 판사 이상원, 판사 정재우, 판사 이덕균

[별지1]

부동산의 표시

1. 서울 동대문구 H 대 1646㎡ 중 1,030,000 / 16,460,000 지분
2. 서울 동대문구 D 대 11875.4㎡ 중 26,929,120,071,263,000 / 736,682,958,982,425,000 지분
3. 서울 동대문구 Q 대 153.7㎡ 중 10.20 / 153.7 지분
4. 서울 동대문구 R 대 1330.6㎡ 중 0.30 / 1330.6 지분
5. 서울 동대문구 S 대 1372.2㎡ 중 7.60 / 1,372.2 지분
6. 서울 동대문구 V 대 1645.7㎡ 중 39.90 / 1,645.7 지분

[끝]

[별지2]

부동산의 표시

1. 서울 동대문구 K 도로 697.6㎡ 중 74.40 / 697.6 지분
2. 서울 동대문구 T 도로 3252.1㎡ 중 60.50 / 3252.1 지분

[끝]

1) 피고 동대문구는 원고 조합원 P가 피고 동대문구를 상대로 제기한 점유취득시효 완성을 원인으로 한 소유권이전등기청구소송(대법원 2023다205050호 및 그 하급심)에서 승소한 점을 들어 더 이상 피고 동대문구를 별지2 목록 제2항 기재 토지의 소유자로 볼 수 없으므로 원고의 피고 동대문구에 대한 이 사건 소 중 위 토지 부분은 부적법하다고 주장하나(피고 동대문구의 2023. 5. 12.자 참고서면), P가 점유취득시효 완성을 원인으로 한 소유권이전등기를 마치기 전에는 소유권을 취득한 것으로 볼 수 없는데(민법 제245조 제1항, 대법원 1997. 4. 25. 선고 96다53420 판결 참조), P가 위 토지에 대한 소유권이전등기를 마쳤다고 볼 자료가 없으므로, 피고 동대문구의 위 주장은 이유 없다.