

서울남부지방법원 2022. 7. 12 선고 2021가합113240 판결 [부당이득금 반환]

전 문

원고A재정비촉진구역 주택재개발정비사업조합

소송대리인 법무법인(유한) 민

담당변호사 김경선, 권상경

피고서울특별시 영등포구1) 소송대리인 법무법인 현정 담당변호사 천정환

변론 종결2022. 6. 21.

판결 선고2022. 7. 12.

주 문

1. 원고의 청구를 모두 기각한다.
2. 소송비용은 원고가 부담한다.

N

청 구 취 지

주위적: 피고는 원고에게 7,310,384,480원 및 그 중 708,109,674원에 대하여 2015. 5. 26.부터, 6,602,274,806원에 대하여 2015. 12. 18.부터 각 2021. 10. 1.까지 연 5%의, 그 다음날부터 다 갚는 날까지 연 12%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.

예비적: 피고는 원고에게 5,925,006,838원 및 그 중 573,917,100원에 대하여 2015. 5. 26.부터, 5,351,089,738원에 대하여 2015. 12. 18.부터 각 2021. 10. 1.까지 연 5%의, 그 다음날부터 다 갚는 날까지 연 12%의 각 비율로 계산한 돈을 지급하라.

이 유

1. 기초사실

가. 원고는 서울 영등포구 B 일대 76,790m²에서 주택재개발정비사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)을 시행하기 위하여 설립된 주택재개발정비사업조합으로서(2010. 7. 15. 사업구역이 76,601.9m²로 축소되었고 축소된 사업구역을 이하에서 '이 사건 사업구역'이라 한다) 2008. 10. 7. 서울특별시 영등포구청장(이하 '영등포구청장'이라 한다)으로부터 설립인가를 받았다.

나. 원고는 2010. 6. 30. 사업시행 인가를 신청하였는데, 구 도시 및 주거환경정비법(2014. 12. 31. 법률 제12957호로 일부개정된 것, 이하 '구 도시정비법'이라 한다) 제65조 제1항의 규정에 따라 용도폐지되는 정비기반시설의 조서 및 도면과 정비사업에 의하여 새로이 설치할 정비기반시설의 조서 및 도면, 사업시행자에게 무상양여되는 국·공유지의 조서 등이 첨부된 사업시행계획서를 작성·제출하였다.

이 사건 사업구역 내에 있는 대한민국, 서울특별시, 피고 등 소유의 국·공유지는 총 12,431.96m²인데, 원고가 위 사업시행 인가신청을 하면서 첨부한 용도가 폐지되는 정비기반시설 조서에는 용도폐지되는 정비기반시설로서 도로 6,791.7m², 공원 100m², 주차장 91m²가 기재되어 있고, 사업시행자에게 무상으로 양여되는 국·공유지 조서에도 이와 동일하게 기재되어 있다.

다. 영등포구청장은 2010. 9. 16. 사업시행인가를 하면서 위 용도가 폐지되는 정비기반시설 조서에 기재된 토지 중 구 국토의 계획 및 이용에 관한 법률(2009. 12. 29. 법률 제9861호로 일부개정되어 2010. 6. 30. 시행된 것, 이하 '구 국토계획법'이라 한다)에 의하여 도시관리계획으로 결정·설치된 정비기반시설(도로)인 서울특별시 소유의 1,541.1m²와 피고 소유의 61.9m² 합계 1,603m²만을 구 도시정비법 제65조 제2항에 따라 원고에게 무상양도하기로 하고, 나머지 현황 도로, 공원, 주차장 등 정비기반시설 5,379.7m²은 유상으로 매입하도록 하면서 이에 관하여 다음과 같은 인가조건(이하 '이 사건 인가조건'이라고 한다)을 부가하였다.

A재정비촉진구역내 편입된 국·공유지는 사업시행자가 사업시행인가후 착공 전까지 그 소유권을 취득하여야 하며 소유권취득 이전에 일체의 착공이 불가하고, 조합에서 새로이 설치·조성하는 도로, 공원 등 정비기반시설은 관련부서와 협의 후 시공하고 공사완료 후 우리 구에 무상귀속할 것.

라. 원고는 2015. 5. 26. 영등포구청장으로부터 별지1 기재 각 토지(이하 '이 사건 각 토지'라고 하고, 이 중 지목이 '도'인 것을 '이 사건 각 도로', 지목이 '구'인 것을 '이 사건 각 구거', 지목이 '대'인 것을 '이 사건 각 대지'라 한다)를 대금 합계 7,081,096,740원에 매수하되, 계약금 708,109,710원은 계약일에, 잔금 6,372,987,030원은 2015. 7. 24. 지급하기로 하는 매매계약(이하 '이 사건 매매계약'이라 한다)을 체결하였고 같은 날 위 계약금을 지급하였다.

마. 원고는 2015. 8. 13. 영등포구청장으로부터 이 사건 사업에 관한 관리처분계획을 인가받았다(이후 2016. 7. 14. 및 2020. 11. 10. 각 관리처분계획변경인가를 받았다).

바. 원고는 2015. 12. 18. 피고에게 이 사건 매매계약에 따른 잔금과 가산금 합계 6,602,274,770원을 지급하였다.

사. 한편 이 사건 사업에 기한 공사는 2017. 4. 19. 착공되어 2020. 1. 29. 완공되었다.

[인정근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 7호증(가지번호 있는 증거의 경우 별도의 표기가 없는 한 가지번호를 포함한다. 이하 같다), 을 제1 내지 3호증의 각 기재, 변론 전체의 취지

2. 주장 및 판단

가. 원고의 주장

- 1) 주위적 청구 이 사건 매매계약은 구 도시정비법 제68조 제1항 전문의 강행규정(주거환경개선구역 안의 국공유지 무상양여) 및 같은 법 제65조 제2항 후단의 강행규정(용도가 폐지되는 정비기반시설의 조건부 무상양도)을 위반한 것이므로, 이 사건 매매계약 전체는 무효이다. 따라서 피고는 법률상 원인 없이 이 사건 매매계약의 대금(가산금 포함) 전액인 7,310,384,480원을 취득하고 원고에게 같은 금액 상당의 손해를 가하였으므로, 이를 부당이득으로 반환할 의무가 있다.
- 2) 예비적 청구 이 사건 매매계약 중 이 사건 각 도로 및 구거에 대한 부분은 구 도시정비법 제65조 제2항 후단의 강행규정(용도가 폐지되는 정비기반시설 내지 도시계획시설의 무상양도)을 위반한

것이므로, 이 사건 매매계약 중 위 부분은 무효이다.

따라서 피고는 법률상 원인 없이 이 사건 매매대금 중 이 사건 각 도로, 구거에 해당하는 매매대금 5,925,006,838원(가산금 포함)을 취득하고 원고에게 동액 상당의 손해를 가하였으므로, 이를 부당이득으로 반환할 의무가 있다.

나. 주위적 청구에 대한 판단

1) 이 사건 매매계약이 구 도시정비법 제68조 제1항에 위반하는지 여부에 대하여 별지2 기재 법령과 앞서 든 증거 및 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정에 의하면, 이 사건 매매계약이 구 도시정비법 제68조 제1항에 위반한다고 볼 수 없으므로, 이 부분 주장은 이유 없다. 구 도시정비법 제68조 제1항에 따라 사업시행자에게 무상으로 양여되는 토지는 주거환경개선구역안에서 국가 또는 지방자치단체가 소유하는 토지인데, 원고의 주장과 같이 주택재개발사업이 시행된 이 사건 사업구역이 위 법조항에서 정한 '주거환경개선구역'에 해당하는지 살핀다.

① 구 도시정비법 제2조 제2호는 정비사업의 종류로 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 도시환경정비사업, 주거환경관리사업, 가로주택정비사업을 규정하고 있다. 그 중에서 주거환경의 개선을 위하여 시행하는 사업은 주거환경개선사업, 주택재개발사업, 주택재건축사업, 가로주택정비사업이 있는데, 이는 정비기반시설의 현황, 노후·불량건축물의 밀집 정도에 따라 구별되고, 특히 주거환경개선사업은 '도시저소득주민이 집단으로 거주하는 지역으로서 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량건축물이 과도하게 밀집한 지역'에서 시행되는 정비사업으로 정의되어 있고 다른 지역에 비해 주거환경 개선의 필요성이 더 시급하고 사업의 공익적 목적이 더 큰 구역임을 알 수 있다.

② 구 도시정비법 제7조는 주거환경개선사업의 시행자에 관하여 일정수의 동의요건을 갖추어 시장·군수가 직접 시행하거나 주택공사 등을 사업시행자로 지정하여 이를 시행할 수 있게 할 수 있다고 정함으로써 시행자를 제한적으로 규정하고 있고(이는 같은 법 제8조에서 주택재개발사업이나 주택재건축사업의 경우 조합이 시행하거나 조합원의 동의를 얻어 시장·군수, 주택공사 등과 공동으로 시행할 수 있도록 한 것과 구별된다), 같은 법 제42조에는 주거환경개선사업에 대해 건축규제의 완화

등에 관한 특례 규정을 두고 있는 등 위와 같은 공익적 목적 등을 고려하여 구 도시정비법은 주거환경개선사업에 대해 다른 사업과 명확히 구별하여 규율하고 있다.

구 도시정비법에 의하면, 정비사업비는 원칙적으로 사업시행자가 부담하고, 다만 국가 등 소유의 정비기반시설에 대해서만 일정한 경우 사업시행자가 무상양도 받을 수 있는데(구 도시정비법 제60조, 제65조 참조), 이 사건에서 문제되는 구 도시정비법 제68조 제1항은 주거환경개선사업의 공익적 목적 등을 고려하여 특별히 무상양도 되는 재산의 범위를 확대한 규정으로 보인다.

원고의 주장과 같이 구 도시정비법 제68조 제1항의 적용범위를 주거환경의 개선을 목적으로 하는 모든 정비사업을 대상으로 한다고 보면, 구 도시정비법상 대부분의 정비사업에 의한 구역이 이에 해당하게 되어 구 도시정비법 제68조 제1항의 규정을 둔 취지와 맞지 않다.

③ 또한 구 도시정비법 제68조 제3항은 제1항의 규정에 의하여 무상양여된 토지의 사용수익 등으로 인한 수입은 '주거환경개선사업' 외의 용도로는 사용할 수 없다고 규정하고 있으므로, 제1항의 주거환경개선구역안의 토지는 주거환경개선사업 시행구역 내의 토지임을 전제로 하고 있음을 알 수 있다.

'주거환경개선구역'은 주거환경개선사업이 시행되는 정비구역, '주택재개발구역'은 주택재개발사업이 시행되는 정비구역으로 봄이 자연스럽고, 구 도시정비법에서는 이에 대해 명시적으로 규정하고 있지는 않았으나 국유·공유 재산의 임대료에 관해 정하고 있는 제67조는 '주거환경개선구역'과 '주택재개발구역'을 구별하고 있다.

2017. 2. 8. 법률 제14567호로 전부개정되어 2018. 2. 9. 시행된 도시정비법 제22조 제2항은 주거환경개선구역을 '주거환경개선사업을 시행하는 정비구역을 말한다'라고 명시적으로 규정하고 있다.

④ 2017. 2. 8. 법률 제14567호로 전부개정되어 2018. 2. 9. 시행된 도시정비법 부칙 제37조는 국·공유지 무상양여에 관한 경과조치로서 '법률 제13912호 도시 및 주거환경정비법 일부개정법률 시행일인 2016년 7월 28.일 전에 관리처분계획인가(변경인가를 포함한다)를 받았거나 신청한 재개발사업의 경우에는 같은 개정법률 제68조의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다'고 규정하고 있다. 원고는 이를 근거로 주택재개발사업이 시행되는 정비구역도 구 도시정비법 제68조

제1항의 적용대상이 된다고 주장한다.

2016. 1. 27. 법률 제13912호로 일부개정되어 2016. 7. 28. 시행된 도시정비법 제68조는 국가 등이 소유하는 토지가 사업시행자에게 무상으로 양도되는 정비구역을 확대하여, 주거환경개선구역 외에도 '국가 또는 지방자치단체가 도시영세민을 이주시켜 형성된 낙후지역으로서 대통령령으로 정하는 주택재개발구역'을 규정하고 있으나, 그러면서도 괄호안에 '공유지는 시장·군수 또는 주택공사 등이 단독으로 사업시행자가 되는 경우로 한정한다'라는 제한을 두고 있어 조합인 원고가 시행하는 이 사건 사업에 적용되지 아니함은 명확하고, 위 법률 제13912호 부칙 제11조는 국유지·공유지 무상양여에 관한 경과조치로서 '이 법 시행 전에 제48조 제1항에 따라 관리처분계획 인가(변경인가를 포함한다)를 받았거나 신청한 주택재개발사업의 경우에는 제68조의 개정규정에도 불구하고 종전의 규정에 따른다'고 정하고 있는바, 이 사건 사업과 같이 위 법률 시행 전인 2015. 8. 7. 관리처분계획인가를 받은 주택재개발사업은 위 조항의 적용대상이 될 수 없음은 명백하다. 오히려 위 법률개정의 경과에 비추어, 구 도시정비법 제68조 제1항의 '주거환경개선구역'에는 '주택재개발구역' 등 다른 정비구역이 포함되지 않음이 더욱 명백하다.

⑤ 결국 구 도시정비법 제68조 제1항에서 정한 '주거환경개선구역'은 '주거환경개선사업'이 시행되는 구역을 가리킨다고 봄이 상당하므로, 주택재개발사업이 시행된 이 사건 사업구역은 이에 해당하지 않는다.

2) 이 사건 매매계약이 구 도시정비법 제65조 제2항에 위반하는지 여부에 대하여

가) 관련 법리(대법원 2018. 5. 11. 선고 2015다41671 판결)

구 도시정비법 제65조 제2항 후단은 '정비사업의 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 그가 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 사업시행자에게 무상으로 양도된다.'고 정하고 있다. 여기에서 '사업시행자에게 무상으로 양도되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설'은 정비사업 시행인가 전에 구 국토계획법에 따라 도시관리계획으로 결정되어 설치된 국가 또는 지방자치단체 소유의 기반시설을 의미한다. 도로는 도로의 형태를 갖추고 도로법에 따라 노선의 지정·인정 공고와 도로구역 결정·고시를 한 때 또는 구 도시계획법(1963. 4. 11. 법률 제1322호로 일부개정되어 1963. 5. 12. 시행된 것, 이하

같은)이 정한 절차를 거쳐 도로를 설치한 때, 공용개시행위가 있다고 볼 수 있다. 토지가 지방자치단체의 토지구획정리사업의 시행 결과 지방자치단체가 관리하는 공공시설의 하나인 도로용지가 된 경우, 그 토지는 적어도 지방자치단체의 토지구획정리사업의 시행으로 공공시설의 목적에 제공하는 토지라고 할 수 있다.

구 도시계획법 제2조 제1호에 따르면 도시계획사업은 토지구획정리사업으로도 가능하다. 지방자치단체가 도시계획사업의 일환으로 토지구획정리사업을 시행하여 설치한 도로는 구 도시계획법에 따라 도시계획으로 결정되어 설치된 공공시설이라고 보아야 한다.

구 국토계획법 부칙(2002. 2. 4.) 제12조, 제15조에 따르면, 구 도시계획법에 의하여 결정된 도시계획은 구 국토계획법에 의하여 결정된 도시관리계획으로 간주되고, 구 도시계획법에 의한 도시계획시설은 구 국토계획법에 의한 도시계획시설로 간주된다. 따라서 지방자치단체가 도시계획사업의 일환으로 토지구획정리사업을 시행하여 설치한 도로의 부지에 대해서는 구 국토계획법상 기반시설에 관한 도시관리계획 결정도 있는 것으로 간주되어 도로법에 따라 노선의 지정·인정 공고와 도로구역 결정·고시가 되었는지 여부와 상관없이 구 도시정비법 제65조 제2항 후단이 적용된다.

위에서 본 구 도시정비법 제65조 제2항 후단 규정은 그 입법취지에 비추어, 민간사업시행자가 새로 설치할 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위 안에서 용도폐지될 정비기반시설의 무상양도를 강제하는 강행규정이므로, 위 규정을 위반하여 사업시행자와 국가 또는 지방자치단체 사이에 체결된 매매계약 등은 무효이다.

나) 판단

갑 제11, 12호증의 각 기재 및 변론 전체의 취지를 종합하여 인정되는 다음과 같은 사정에 의하면, 이 사건 매매계약이 구 도시정비법 제65조 제2항에 위반하여 무효라고 볼 수 없다.

① 또한 구 도시계획법은 부칙(법률 제983호, 1962. 1. 20.) 제2항에서 '본법 시행 전 종전의 법령에 의한 처분 기타 절차는 본법에 저촉되지 아니하는 한 본법의 규정에 의하여 행한 것으로 본다.'라고 규정하고 있고, 구 국토계획법 부칙(2002. 2. 4.) 제10조 역시 '이 법 시행 당시 또는 이 법 시행 후 종전의 국토이용관리법 또는 도시계획법의 규정에 의한 결정·처분·절차 그 밖의 행위는 이 법의

규정에 의하여 행하여진 것으로 본다.'라고 규정하고 있으므로, 구 도시계획법 제정 이전의 법령에 따른 도시계획사업으로 설치된 국가 소유의 정비기반시설도 정비사업의 시행으로 용도가 폐지되는 경우라면 특별한 사정이 없는 한 구 도시정비법 제65조 제2항 후단에서 정하는 무상양도대상인 정비기반시설에 해당한다고 보아야 한다.

② 조선총독부는 1939. 1. 19. 고시 C로 D지구에 대한 토지구획정리사업지구를 지정하였고, 1939. 3. 22. 고시 E로 위 사업의 시행명령을 하였고, 1940. 1. 15. 고시 F로 위 사업을 인가하였다. 위 사업은 1940. 1. 15. 착수되어 1966. 9. 2. 완료되었고, 서울특별시장은 1966. 9. 2. 구 도시계획법 제36조 제2항에 의해 서울특별시공고 G로 위 사업에 기한 환지 처분을 공고하였다. 위 사업이 완료된 면적은 합계 1,236,035㎡인데, 이 중 도로가 209,782.8㎡(지번 37개), 구거가 2,621.5㎡(지번 8개)이다.

③ 그런데 이 사건 각 토지와 위 토지구획정리사업이 최종 완료된 토지의 동일성과 관련하여 각 위치와 면적을 비교할 수 있는 증거는 없다.

한편 위 토지구획정리사업이 종료된 후 대상 토지에 대해 1966. 12. 2. 촉탁등기가 이루어진 것으로 보이나(갑 제11호증의 45면), 이와 다르게, 별지1 연번 1 토지는 1967. 5. 20. 대한주택공사가 소유권을 취득하고, 연번 2, 3 토지는 서울특별시가 1979. 4. 4. 소유권보존등기를, 연번 4, 5 토지는 서울특별시가 1979. 4. 4. 소유권이전등기를, 연번 6 내지 8 토지는 피고가 1991. 1. 14. 소유권이전등기를, 연번 9 내지 41 토지는 서울특별시가 1980. 12. 8. 소유권보존등기를, 연번 43 토지는 서울특별시가 1984. 6. 13. 소유권이전등기를, 연번 49 내지 52 토지는 서울특별시가 1984. 6. 13. 소유권이전등기를, 연번 53 내지 56 토지는 피고가 1991. 1. 14. 소유권이전등기를 각 마친 사실을 인정할 수 있다.

또한 구 도시계획법 제34조는 '구획정리사업으로 개설된 도로, 광장, 하천, 공원 기타 공공용지는 이를 국가 또는 지방자치단체의 소유로 한다.'고 규정하고 있음에도, 위와 같이 서울특별시 등이 이 사건 각 토지의 소유권을 취득한 것은 대부분 위 사업이 완료된 1966. 9. 2.로부터 상당한 기간이 경과한 후이다.

④ 결국 이 사건 각 토지가 위 토지구획정리사업이 완료된 토지 등에 해당한다고 볼 수 없고, 달리

이를 인정할 증거가 없다.

다. 예비적 청구에 대한 판단

이 사건 각 도로, 구거가 토지구획정리사업으로 설치된 도로 등에 해당한다고 볼 증거가 없음은 앞서 본 바와 같으므로, 이 부분 청구도 이유 없다.

3. 결론

그렇다면 원고의 주위적 청구, 예비적 청구는 이유 없으므로 이를 모두 기각하기로 하여, 주문과 같이 판결한다.

재판장판사이영풍

판사정종건

판사이학인

별지

1) 변론종결 후인 2022. 7. 1. 변경되었다.