

대 법 원

제 1 부

판 결

사 건 2017두70946 주택건설사업계획승인처분취소
원고, 상고인 망 소외인의 소송수계인
원고 1 외 4인
소송대리인 법무법인 광장(담당변호사 김현태 외 2인)
피고, 피상고인 청주시장
소송대리인 서원법무법인(담당변호사 김교형 외 1인)
피고보조참가인, 피상고인
1. 주식회사 두진건설
2. 평촌지역주택조합
소송대리인 변호사 이재홍 외 3인
원 심 판 결 대전고등법원 2017. 11. 1. 선고 (청주)2017누2913 판결
판 결 선 고 2018. 3. 29.

주 문

상고를 모두 기각한다.

상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 원고들이 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 가. 도시개발법은 시행자가 도시개발사업의 전부 또는 일부를 환지 방식으로 시행하려면 환지설계, 필지별로 된 환지 명세, 필지별과 권리별로 된 청산대상토지 명세, 체비지 또는 보류지 명세 등이 포함된 환지계획을 작성하여야 한다고 규정하면서, 환지계획의 작성에 따른 환지계획의 기준, 보류지(체비지·공공시설 용지)의 책정 기준 등에 관하여 필요한 사항은 국토교통부령으로 정할 수 있다고 위임하고 있다(제28조 제1항, 제5항). 그 위임에 따라 도시개발법 시행규칙은 환지계획구역의 모든 토지는 환지를 지정하거나 환지 대상에서 제외되면 금전으로 청산하여야 하고(제27조 제5항), 시행자는 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」에 해당하는 건축물을 건축할 용도로 계획된 토지에 대하여 2 이상의 토지소유자의 신청을 받아 공유로 환지를 지정할 수 있다고 규정하고 있다(제27조 제9항).

집단환지 방식의 도시개발사업이란 도시개발법 시행규칙 제27조 제9항에 근거하여 환지 방식의 도시개발사업과 집합건물(특히 공동주택) 건설사업이 혼합되어 진행되어, 도시개발사업의 시행자가 선정한 별도의 사업주체가 도시개발사업의 시행으로 조성된 일단의 토지에 곧바로 집합건물 건설사업을 시행할 수 있도록 하는 한편, 종전 토지의 토지소유자들에게는 그 일단의 토지에 대한 공유지분을 배분하여 그 공유지분을 집합건물 건설사업주체에게 매도하거나 출자하여 그 매매대금을 지급받거나 신축주택을 분양받도록 하는 방식으로 시행되는 사업방식을 말한다.

나. (1) 한편, 환지방식 적용과 관련한 도시개발법 규정들의 요지는 다음과 같다.

① 도시개발구역의 지정권자가 환지 방식이 적용되는 지역의 토지면적의 2/3 이상에

해당하는 토지소유자와 그 지역의 토지소유자 총수의 1/2 이상의 동의를 받아 도시개발구역을 지정하고 도시개발계획을 수립하여야 한다(제4조 제1항, 제4항).

② 환지 방식으로 도시개발사업을 시행하기 위하여 도시개발구역의 토지면적의 2/3 이상의 토지소유자와 그 구역의 토지소유자 총수의 1/2 이상의 동의를 받아 조합을 설립하고 도시개발구역의 지정권자로부터 조합 설립의 인가를 받으면, 해당 도시개발구역의 토지소유자는 그 조합의 조합원이 된다(제11조 제1항 제6호, 제13조 제3항, 제14조 제1항).

③ 토지소유자가 신청하거나 동의하면 해당 토지의 전부 또는 일부에 대하여 환지를 정하지 아니할 수 있다(제30조 제1항).

④ 환지를 정하거나 그 대상에서 제외한 경우 그 과부족분은 종전의 토지 및 환지의 위치·지목·면적·토질·수리·이용 상황·환경, 그 밖의 사항을 종합적으로 고려하여 금전으로 청산하여야 한다(제41조 제1항).

(2) 이상의 규정들을 종합하면, 환지 방식으로 도시개발사업을 시행하는 내용으로 도시개발계획이 수립되고 그 사업시행자로 도시개발사업조합이 설립되면, 해당 도시개발구역의 토지소유자는 환지 방식이나 조합설립에 대한 동의 여부를 불문하고 전부 조합원이 되어 그들이 소유하는 종전의 토지를 도시개발사업에 출자하되, 그 대가로 도시개발사업으로 조성된 개별 필지를 환지로 배분받는 것이 원칙이다. 다만, 금전이나 집단 환지의 공유지분으로 배분받을지를 선택하여 신청할 수 있다.

다. 나아가 도시개발법 제35조 제1항, 제36조 제1항, 제42조 제1항, 제6항 등에 따르면, 종전의 토지에 대한 권리 소멸과 환지에 대한 권리 취득이라는 법률상 권리변동은 환지처분에 의해서 발생하며, 환지예정지 지정처분은 토지소유자로 하여금 환지계획상

환지로 정하여진 토지를 환지처분이 공고되기 전까지 임시로 사용·수익할 수 있게 하는 한편, 종전의 토지를 사용·수익할 수 없게 하는 처분에 불과하다(대법원 1999. 10. 8. 선고 99두6873 판결 등 참조).

이처럼 토지소유자가 환지예정지 지정처분의 효과로서 환지예정지를 임시로 사용·수익하는 것은 도시개발사업의 시행에 지장이 없는 범위 내에서 허용되는 것인데, 집단환지 방식의 경우 토지소유자가 개별 필지를 환지예정지로 지정받는 것이 아니라 집합건물 건설사업의 부지로 사용될 일단의 토지의 공유지분을 환지예정지로 지정받는 것이므로, 집단환지 방식에서 환지예정지 지정처분은 집단환지대상자인 토지소유자로부터 하여금 장래 환지처분이 공고되면 집단환지예정지의 공유지분을 취득할 잠정적 지위에 있음을 알리는 것에 불과할 뿐, 토지소유자가 집단환지예정지의 공유지분에 관하여 현실적으로 사용·수익하거나 그 밖의 방법으로 권리행사를 할 수 있는 지위를 설정하여 주는 것은 아니다.

라. 구 주택법(2016. 1. 19. 법률 제13805호로 전부개정되기 전의 것, 이하 같다)은 주택건설사업계획의 승인을 받으려는 사업주체는 원칙적으로 해당 주택건설대지의 소유권을 확보하여야 하지만, 소유권을 확보하지 못하였다도 그 대지를 사용할 수 있는 권원을 확보한 경우에는 사업계획의 승인을 받을 수 있다고 규정하고 있다(제16조 제4항 본문 및 단서 제2호).

앞서 살펴본 집단환지 방식의 사업특성과 환지예정지 지정처분의 임시적·잠정적 성격을 고려하면, 집단환지 방식으로 도시개발사업과 집합건물 건설사업이 혼합되어 진행되는 경우에는 집단환지의 공유지분을 배분받게 되는 토지소유자들이 집합건물 건설사업주체에게 공유지분을 개별적으로 매도·출자하거나 사용승낙을 하는 것이라기보다

는 원칙적으로 도시개발사업의 시행자에 의해서 집단환지 전체에 대한 권리가 일괄적으로 행사됨을 전제로 한다고 볼 수 있다. 이러한 전제에 따르면 특별한 사정이 없는 한 토지소유자는 집단환지를 신청함으로써 이러한 사업진행 방식에 동의하는 것으로 볼 수 있고, 환지예정지 지정처분이 있더라도 토지소유자들이 집단환지예정지에서 시행될 주택건설사업과 관련하여 건설사업주체에게 집단환지의 공유지분에 대한 사용권을 부여하는 개별적인 토지사용승낙의 의사표시를 하여야 하는 것은 아니라고 할 것이다.

2. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

가. 충청도지사는 2007. 5. 4. 청주시 상당구 방서동 232 일원 약 46만㎡에서 환지 방식의 도시개발사업(이하 '이 사건 도시개발사업'이라고 한다)을 시행한다는 내용으로 도시개발구역을 지정하고 개발계획을 수립하여 고시하였다.

나. 방서도시개발사업조합 추진위원회는 집단환지 방식으로 이 사건 도시개발사업을 추진하기 위하여 이 사건 도시개발사업의 구역 내 토지소유자들로부터 집단환지 신청을 받았다.

다. 망 소외인(이하 '망인'이라고 한다. 이 사건 1심 계속 중인 2016. 8. 8. 사망하였고, 망인의 공동상속인들인 원고들이 이 사건 소송절차를 수계하였다.)은 이 사건 도시개발사업 구역 내에 원심판결 별지 목록 기재 10필지(이하 '이 사건 토지'라고 한다)를 소유하던 사람으로, 2007. 6. 7. 방서도시개발사업조합 추진위원회에 이 사건 토지에 관한 집단환지 신청서를 제출하였다.

라. 방서도시개발사업조합은 2007. 10. 26. 충청도지사로부터 이 사건 도시개발사업의 시행자로 설립인가를 받았으며, 2007. 11. 15. 개최한 조합설립총회에서 조합원들에게

'이 사건 도시개발사업은 공동주택 건설사업을 위한 일련의 단계로 공동주택용지 위에 아파트가 건설되어 분양됨으로써 마무리된다'는 점을 설명하고 조합의 정관 및 환지시행세칙 등을 의결하였다.

마. 방서도시개발사업조합은 2012. 11.경 피고로부터 이 사건 도시개발사업의 실시계획 인가를 받았고, 그 후 환지계획을 작성하면서 이 사건 도시개발사업구역 중 3블록(이후 청주방서지구 29-1블록 1로트)에 해당하는 부분(이하 '이 사건 사업부지'라고 한다)을 집단환지로 설정하여 공동주택을 건립하는 방식으로 진행하기로 하고, 2013. 3. 20.경 조합원들에게 이 사건 사업부지를 대상으로 한 집단환지 신청을 안내하고 희망 조합원들로부터 매도의향서를 제출받았다. 망인도 2013. 6. 20. 방서도시개발사업조합에 '이 사건 토지를 집단환지로서 매도할 의향이 있다'는 내용의 집단환지매도의향서를 제출하였다.

바. 방서도시개발사업조합은 이러한 내용을 반영하여 환지계획을 일부 수정하고, 2013. 12. 14. 조합 임시총회 의결을 거쳐, 2014. 4. 25. 피고로부터 환지계획 인가를 받았고, 2015. 6. 19. 이 사건 토지 등에 대한 집단환지를 이 사건 사업부지 30,642㎡로 하는 내용 등이 포함된 환지예정지 지정처분을 하였다.

사. 한편, 피고 보조참가인 평촌지역주택조합은 구 주택법 제32조에 따라 설립인가된 주택조합이고, 피고 보조참가인 주식회사 두진건설은 구 주택법 제9조 제1항에 따라 등록된 주택건설사업자로서, 양자는 이 사건 사업부지를 매수하여 그 지상에 600세대 규모의 아파트를 건축하는 주택건설사업(이하 '이 사건 주택건설사업'이라고 한다)을 구 주택법 제10조 제2항에 따라 공동으로 시행하기로 약정하였다.

아. 피고 보조참가인 평촌지역주택조합은 토지소유자들로부터 권리금액 기준으로 환지

예정지인 이 사건 사업부지의 약 76.2% 지분(토지소유자들로부터 확보한 토지 권리금액 25,942,942,898원 ÷ 환지예정지의 m²당 토지 단가 1,111,000원 = 권리면적 약 23,350.9m², 이를 이 사건 사업부지 면적 30,642m²로 나눈 비율)을 개별적으로 매수하여 취득함과 아울러, 2016. 3. 30. 방서도시개발사업조합으로부터 이 사건 사업부지에 관한 토지사용승낙을 받아 피고에게 주택건설사업계획 승인을 신청하였다.

자. 피고는 2016. 4. 5. 피고 보조참가인들을 공동사업시행자로 하고 주택건설 대지를 이 사건 사업부지 30,642m²로 하는 내용의 주택건설사업계획 승인처분(이하 '이 사건 처분'이라고 한다)을 한 후 2016. 4. 8. 청주시 고시 제2016-97호로 이를 고시하였다.

3. 위와 같은 사실관계를 앞서 본 법리에 비추어 살펴보면, 망인이 집단환지 방식의 도시개발사업 시행에 동의하여 집단환지 신청서를 제출하였고, 종전 토지인 이 사건 토지에 대한 집단환지로 이 사건 사업부지의 공유지분을 지정받아 이를 공동주택 건설사업주체에게 매도하겠다는 내용의 집단환지 매도의향서까지 작성하여 제출하였으며, 방서도시개발사업조합이 이를 기초로 환지계획을 작성하여 인가를 받았으므로, 방서도시개발사업조합은 인가받은 환지계획에 따라 집단환지예정지인 이 사건 사업부지 전체를 일괄적으로 건설사업주체에게 공동주택 건설사업의 부지로 제공할 수 있는 것이고, 망인이 작성하여 제출한 집단환지 신청서 및 집단환지매도의향서에는 이와 같은 방식으로 집단환지를 관리·처분하는 것에 대한 포괄적인 동意的 의사표시가 포함된 것이라고 봄이 타당하다. 나아가 피고 보조참가인들은 2016. 3. 30. 방서도시개발사업조합으로부터 이 사건 사업부지에 관한 토지사용승낙을 받았으므로, 구 주택법 제16조 제4항 단서 제2호에 규정된 사업계획승인의 요건을 충족하였다고 보아야 한다.

한편 이 사건 사업부지가 망인의 이 사건 토지에 대한 집단환지예정지로 지정되었으

나, 환지예정지 지정처분이 망인이 집단환지예정지인 이 사건 사업부지의 공유지분에 관하여 개별적으로 토지사용승낙과 같은 권리행사를 할 수 있는 권원을 설정하여 주는 효력을 가진다고 볼 수 없다. 망인은 장래 환지처분이 공고될 경우에 취득할 예정인 이 사건 사업부지의 공유지분을 피고 보조참가인들에게 매도하거나 출자하여야 하고, 그러한 방법으로 그 공유지분의 금전적 가치를 전보 받게 될 뿐이다.

4. 같은 취지에서 원심은, 방서도시개발사업조합이 망인으로부터 집단환지예정지인 이 사건 사업부지에 관한 포괄적인 사용권한을 부여받은 것으로 보아야 하고, 피고 보조참가인들이 구 주택법 제16조 제1항에 따른 주택건설사업계획의 승인을 받으려면 방서도시개발사업조합으로부터 일괄 토지사용승낙을 받으면 충분하며, 망인 등 토지소유자들로부터 이 사건 사업부지에 관하여 개별적 사용승낙을 받을 필요는 없다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단은 앞서 본 법리에 기초한 것으로서, 거기에 상고이유 주장과 같이 집단환지 방식 도시개발사업의 법적 성질, 구 주택법상 주택건설사업계획의 승인요건, 의사표시의 해석 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

5. 그러므로 상고를 모두 기각하고, 상고비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 패소자들이 부담하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김 신

 대법관 박상욱

주 심 대법관 이기택

 대법관 박정화