

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2022다305724 소유권이전등기
원고, 피상고인 대전도시공사
소송대리인 법무법인 예일중앙
담당변호사 손인수 외 1인
피고, 상고인 피고
소송대리인 변호사 정영관
원 심 판 결 대전지방법원 2022. 11. 11. 선고 2021나124032 판결
판 결 선 고 2023. 8. 31.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 피고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사건의 개요

원심판결의 이유 및 기록에 의하면 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

가. 원고는 「산업입지 및 개발에 관한 법률」(이하 '산업입지법'이라 한다) 제16조 제1항 제1호 (다)목에 따라 산업단지개발사업을 시행할 수 있는 지방공사로서 대전 동구(주소 생략) 일원에 시행되는 '하소 친환경 일반산업단지 개발사업'(이하 '이 사건 사업'이라 한다)의 사업시행자이다. 이 사건 사업은 산업입지법 제2조 제8호 (나)목에서 정한 일반산업단지를 개발하는 사업이다(이하 '산업단지'는 '일반산업단지'를 전제로 한다).

○○○○○○○○○○협동조합(이하 '소외 조합'이라 한다)은 이 사건 사업이 시행되는 구역 내에 합계 면적 3,510㎡의 토지와 그 지상에 유통물류센터 건물을 소유하고 있었다(소외 조합이 이 사건 사업 구역 내에 소유하고 있던 위 토지를 이하 '기존소외조합 토지'라 한다).

나. 이 사건 사업은 「산업단지 인·허가 절차 간소화를 위한 특별법」(이하 '산단절차간소화법'이라 한다)이 적용되는 사업이다. 원고가 산단절차간소화법 제8조 제2항에 따라 작성하고 승인받은 산업단지계획에는, 위 기존소외조합토지에 접해있는 합계 면적 412.7㎡의 원고 소유 토지(이하 '이 사건 추가공급토지'라 한다)를 소외 조합에 공급하는 것으로 계획되어 있다.

원고가 이 사건 사업을 완료하자, 대전광역시 동구청장은 2018. 1. 22. 기존소외조합토지와 이 사건 추가공급토지를 합쳐 합계 면적이 3,922.7㎡인 한 필지의 토지를 생성하여 지번을 부여한다는 내용의 "토지개발사업 완료에 따른 지적공부 확정시행 공고"를 하였다(위와 같이 새로 지번이 부여된 토지를 이하 '이 사건 토지'라 한다). 이 사건 토지에 대하여는 도시개발사업에 따른 환지를 원인으로 2018. 1. 29. 등기가 이루어

어졌고, 그 소유자는 소외 조합으로 등기되었다.

다. 이 사건 토지 및 그 지상 유통물류센터 건물에 관하여 2018. 11. 22. 대전지방법원 2018타경17044호로 강제경매절차가 개시되었고, 피고는 2019. 9. 30. 이 사건 토지 및 그 지상 건물을 매수하여 매각대금을 완납한 후 같은 날 이 사건 토지 및 그 지상 건물에 관한 소유권이전등기를 마쳤다.

2. 환지처분의 효력에 관한 판단

가. 산업단지개발사업에서 환지처분의 효력발생요건

1) 국가 또는 지방자치단체 외의 자로서 산업단지를 개발하고자 하는 자는 '산업단지개발계획'을 작성하여 산업입지법 제7조 제1항에서 정한 산업단지지정권자인 관할 지방자치단체의 장에게 산업단지 지정을 요청할 수 있다(산업입지법 제11조 제1항). 위와 같은 요청에 따라 산업단지지정권자는 일정한 지역을 산업단지로 지정하고 이를 고시한다(산업입지법 제7조의4 제1항).

위와 같이 특정 지역이 산업단지로 지정되면, 사업시행자는 '산업단지개발실시계획'을 작성하여 산업단지지정권자의 승인을 받아야 하고(산업입지법 제18조 제1항), 위와 같이 승인된 산업단지개발실시계획 또한 고시된다(산업입지법 제19조의2 제1항). 해당 산업단지 조성을 위한 실제 개발행위는 위와 같이 고시된 산업단지개발실시계획에서 정한 내용대로 이루어진다.

산업단지를 개발하는 과정에서 토지를 환지할 필요가 있는 경우 산업단지개발실시계획에 환지의 방법 및 절차 등이 정해져야 하고(산업입지법 제24조 제2항, 같은 법 시행령 제24조의3 제4항), 환지계획서가 첨부되어야 한다(산업입지법 시행령 제22조 제2항, 제21조 제2항 제12호).

2) 산단절차간소화법은 산업입지법이 정한 산업단지 개발절차를 간소화하기 위해 제정된 법률이다(산단절차간소화법 제1조). 산업입지법에 따라 산업단지를 개발하는 경우 산업단지개발계획과 산업단지개발실시계획을 각각 별도로 작성하고 승인받아야 했다면, 산단절차간소화법이 적용되는 경우에는 '산업단지계획'이라는 하나의 계획만 작성하고 승인받는 것으로 위와 같은 내용의 산업입지법상의 각각의 승인을 모두 받은 것으로 본다(산단절차간소화법 제2조 제3호, 제15조 제2항).

산단절차간소화법은 위와 같이 산업입지법상의 산업단지개발계획과 산업단지개발 실시계획을 통합한 '산업단지계획'에 환지계획서를 첨부하도록 규정하고 있을 뿐이고(산단절차간소화법 제8조 제3항 제8호, 같은 법 시행령 제6조 제2항 제12호), 그 외의 사항은 산업입지법을 따르도록 하고 있다(산단절차간소화법 제4조 제2항).

3) 한편, 위와 같이 산단절차간소화법이 준용하는 산업입지법은 환지절차에 관하여 "대통령령으로 정하는 사항 외에는 도시개발법 제28조부터 제49조까지의 규정을 준용"하도록 하고 있다(산업입지법 제24조 제2항).

사업시행자는 환지계획을 작성하여 인가받은 뒤(도시개발법 제28조, 제29조) 그 환지계획에 따라 환지처분을 하여야 한다(도시개발법 제40조). 환지처분은 환지계획에서 정한 사항을 토지 소유자에게 알리고 이를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공고하는 방법으로 이루어진다(도시개발법 제40조 제5항).

4) 도시개발법상의 환지는 위와 같은 환지처분을 통해 구체적으로 효력이 발생한다. 환지처분은 사업시행자에 의한 공고에 의하여 외부적으로 성립하고 그 공고의일부 터 실체법상의 효과가 발생한다(대법원 1991. 5. 10. 선고 90누3591 판결 등 참조). 또한, 환지계획의 내용에 의하지 아니하거나 환지계획에 없는 사항을 내용으로 하는 환

지처분은 무효이다(대법원 2000. 2. 25. 선고 97누5534 판결 등 참조). 도시개발법상의 환지처분의 효력발생요건에 관한 위 법리는 산업입지법과 산단절차간소화법에 따른 산업단지 개발사업에서 이루어지는 환지에도 그대로 적용된다.

나. 이 사건의 판단

1) 산단절차간소화법이 적용되는 이 사건에서 환지처분의 효력이 발생하기 위해서는 이 사건 토지에 관한 환지계획이 산업단지계획에 첨부되고, 그에 따른 환지처분이 있어야 한다. 그러나 이 사건에서 기존소외조합토지와 이 사건 추가공급토지를 합쳐 이 사건 토지로 환지한다는 내용의 환지계획이 작성되었다거나, 도시개발법에서 정한 형식을 갖춘 환지처분이 이루어졌다고 볼만한 아무런 증거가 없다.

피고는 대전광역시 동구청장이 2018. 1. 22. 공고한 "토지개발사업 완료에 따른 지적공부 확정시행 공고"를 근거로 환지처분이 있었다고 주장하고 있으나, 산단절차간소화법 제4조 제2항, 산업입지법 제24조 제2항이 준용하는 도시개발법 제40조 제5항에 따른 환지처분의 공고는 사업시행자인 원고에 의해 이루어질 것을 요구하고 있는 데에 반해 위 공고는 대전광역시 동구청장에 의해 이루어진 것에 불과하여, 이를 두고 환지처분이 있었다고 볼 수 없다.

설령 대전광역시 동구청장의 위 공고를 환지처분으로 볼 수 있다고 하더라도, 앞서 본 것처럼 환지계획이 없는 환지처분은 효력이 발생할 수 없고, 이 사건 사업의 산업단지계획에 이 사건 토지에 관한 환지계획이 첨부되었다고 볼 아무런 증거가 없는 이상 그 환지처분이 유효하다고 볼 수도 없다.

2) 원심은, 산업입지법에 따르면 산업단지개발실시계획에 환지의 방법 및 절차 등이 정해져야 하는데 이 사건 사업의 산업단지계획에는 환지의 방법 및 절차 등이 정해

지지 않아 환지처분이 존재하지 않는다고 판단하였다. 그러나 이 사건 사업은 산단절 차간소화법이 적용되는 사업으로서, 산업단지계획 작성만 요구될 뿐, 산업입지법에 따른 산업단지개발실시계획의 작성이 요구되지 않는다. 산업입지법에 따른 산업단지개발 실시계획의 작성을 전제로 한 원심의 위와 같은 판단은 다소 부적절하나, 이 사건 토지에 대한 환지처분의 효력이 발생하지 않았다는 결론은 정당하므로, 피고의 상고이유는 받아들일 수 없다.

3. 나머지 상고이유에 관한 판단

원심은 판시와 같은 이유로, 이 사건 추가공급토지를 소외 조합에 대하여 공급하기로 한 산업단지계획이 대외적 구속력을 갖는 법령보충적 행정규칙이라고 볼 수 없고, 원고가 위와 같은 산업단지계획의 내용에 반해 피고를 상대로 이 사건 추가공급토지에 관한 소유권이전등기를 구한다고 하여도 그와 같은 청구가 신뢰보호의 원칙에 위배된다고 보기 어렵다고 판단하였다.

원심판결 이유를 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 원심의 판단에 상고이유 주장과 같은 법리오해의 잘못이 없다.

4. 결 론

그러므로 상고를 기각하고, 상고비용은 패소자가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 천대엽

주 심 대법관 민유숙

 대법관 이동원

 대법관 권영준