

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2024다215955 부당이득금반환
원고, 피상고인 ○○○재건축정비사업조합
소송대리인 법무법인 조운 외 1인
피고, 상고인 서울특별시 외 1인
소송대리인 법무법인 이후 외 1인
원 심 판 결 서울고등법원 2024. 1. 11. 선고 2022나2015470 판결
판 결 선 고 2025. 10. 16.

주 문

원심판결 중 피고들 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 「도시 및 주거환경정비법」(이하 '도시정비법'이라 한다)의 개정 경과 등

가. 2015. 9. 1. 법률 제13508호로 개정되기 전의 구 도시정비법(이하 '구 도시정비법'이라 한다) 제65조는 제1항에서 '시장·군수 또는 주택공사등(이하 '시장 등'이라 한

다)이 정비사업의 시행으로 새로이 정비기반시설을 설치하거나 기존의 정비기반시설에 대체되는 정비기반시설을 설치한 경우에 종래의 정비기반시설은 사업시행자에게 무상으로 귀속된다'고 정하고, 같은 조 제2항에서 '시장 등이 아닌 사업시행자의 정비사업 시행으로 인하여 용도가 폐지되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설은 그가 새로이 설치한 정비기반시설의 설치비용에 상당하는 범위안에서 사업시행자에게 무상으로 양도된다'고 정하였다.

대법원은 구 도시정비법 제65조 제2항에서 정하는 '사업시행자에게 무상으로 양도되는 국가 또는 지방자치단체 소유의 정비기반시설'에는 정비사업시행인가 전에 이미 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의하여 도시관리계획으로 결정되어 설치된 국가 또는 지방자치단체 소유의 기반시설, 도로법상 노선 지정·인정 공고와 도로구역 결정·고시를 거쳐 설치된 '도로법상 도로'가 포함되고, 일반 공중의 교통을 위해 이용되었을 뿐 위와 같은 관계 법령에 따라 설치된 것이 아닌 이른바 '사실상 도로'는 '사업시행자에게 무상으로 양도되는 정비기반시설'에 해당하지 않는다는 입장이고(대법원 2008. 11. 27. 선고 2007두24289 판결, 대법원 2011. 2. 24. 선고 2010두22498 판결 등 참조), 헌법재판소도 같은 취지로 판단하였다(헌법재판소 2012. 3. 29. 선고 2011헌바12 전원재판부 결정 등 참조).

나. 그런데 도시정비법이 2015. 9. 1. 법률 제13508호로 개정되면서(이하 개정된 법률을 '2015년 개정법률'이라 한다) 시장 등이 정비사업을 시행하는 경우에 관하여 정한 제65조 제1항에 "이 경우 정비기반시설에 해당하는 도로는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 도로를 말한다."는 후문(後文)이 추가되고, 제1 내지 3호에서 「도로법」, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」 등 법률에 따라 설치·관리된 도로'

를, 제4호에서 "그 밖에 「공유재산 및 물품 관리법」에 따른 공유재산 중 일반인의 교통을 위하여 제공되고 있는 부지"를 각 규정하였다. 다만 시장 등이 아닌 사업시행자에 관하여 규율한 제65조 제2항은 개정되지 않았고, 개정된 제65조 제1항에 관하여 별도의 경과규정을 두지 않았다.

다. 도시정비법은 2017. 2. 8. 법률 제14567호로 전부개정되면서(이하 전부개정된 법률을 '2017년 개정법률'이라 한다) 제97조 제1항에서 시장 등의 정비사업 시행으로 인한 정비기반시설의 무상귀속에 관하여, 제2항에서 시장 등이 아닌 사업시행자에 대한 정비기반시설의 무상양도에 관하여 정하고, 제3항에서 "제1항 및 제2항의 정비기반 시설에 해당하는 도로는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 도로를 말한다."고 정하면서 제4호로 '그 밖에 공유재산 중 일반인의 교통을 위하여 제공되고 있는 부지'를 규정하였다. 이로써 2017년 개정법률 제97조 제2항에 따라 시장 등이 아닌 사업시행자에게 무상양도되는 정비기반시설에도 이른바 사실상 도로가 포함되었으나, 2017년 개정법률의 부칙 제21조는 "제97조 제3항 제4호의 개정규정은 이 법 시행 이후 최초로 사업시행계획인가를 신청하는 경우부터 적용한다."고 정하였다.

2. 원심의 판단

원심은 판시와 같은 이유로, 2015년 개정법률 제65조 제2항에 따라 시장 등이 아닌 사업시행자에게 무상으로 양도되는 정비기반시설에 같은 조 제1항 제4호의 '사실상 도로로 사용되고 있는 부지'가 포함되므로, 사실상 도로로 사용되는 이 사건 각 토지는 무상양도 대상에 해당하고 이 사건 각 토지에 관한 매매계약은 위 규정에 반하여 무효라고 판단하였다.

3. 대법원의 판단

그러나 원심의 판단은 다음과 같은 이유에서 수긍하기 어렵다.

가. 법해석의 목표는 어디까지나 법적 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 구체적인 타당성을 찾는 데 두어야 한다. 그리고 그 과정에서 가능한 한 법률에 사용된 문언의 통상적인 의미에 충실하게 해석하는 것을 원칙으로 하고, 나아가 법률의 입법취지와 목적, 제·개정 연혁, 법질서 전체와의 조화, 다른 법령과의 관계 등을 고려하는 체계적·논리적 해석방법을 추가적으로 동원함으로써, 앞서 본 법해석의 요청에 부응하는 타당한 해석이 되도록 하여야 한다. 한편, 법률의 문언 자체가 비교적 명확한 개념으로 구성되어 있다면 원칙적으로 더 이상 다른 해석방법은 활용할 필요가 없거나 제한될 수밖에 없고, 어떠한 법률의 규정에서 사용된 용어에 관하여 그 법률 및 규정의 입법취지와 목적을 중시하여 문언의 통상적 의미와 다르게 해석하려 하더라도 당해 법률 내의 다른 규정들 및 다른 법률과의 체계적 관련성 내지 전체 법체계와의 조화를 무시할 수 없으므로, 거기에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다(대법원 2009. 4. 23. 선고 2006다81035 판결 참조).

나. 원심판결 이유와 기록에 의하여 알 수 있는 다음 사정을 위 법리에 비추어 살펴보면, 시장 등이 아닌 사업시행자가 2017년 개정법률이 시행되기 전에 사업시행계획인가를 신청한 경우에는 '사실상 도로로 사용되고 있는 부지'가 '사업시행자에게 무상으로 양도되는 정비기반시설'에 포함된다고 볼 수 없다.

1) 대법원은 구 도시정비법 제65조 제2항의 '사업시행자에게 무상으로 양도되는 정비기반시설'에 '사실상 도로로 사용되고 있는 부지'는 포함되지 않는다고 판단하였고, 헌법재판소도 같은 취지에서 위 조항은 헌법에 위반되지 않는다고 판단하였다.

2) 2015년 개정법률은 정비사업 시행자와 국가나 지방자치단체 사이의 재산적

권리관계를 보다 형평에 맞게 합리적으로 개선하기 위한 것으로 보일 뿐, 구 도시정비법의 위헌성을 인정하고 이를 제거한 것이라고 보기는 어렵다. 오히려 법령에 의하여 설치되지 아니한 사실상 도로를 무상양도의 대상으로 삼을지 여부는 입법자가 정할 수 있는 시혜적인 것으로서 입법정책 내지 입법재량의 문제로 보인다(위 2011헌바12 전원재판부 결정 참조).

3) 2015년 개정법률의 개정 과정에서 당초 정비사업 시행자의 지위를 구분하지 않고 사업시행자에게 무상으로 귀속 내지 양도되는 정비기반시설에 '사실상 도로로 사용되고 있는 부지'를 포함하는 법률안이 발의되었으나, 입법자의 의도는 최초 발의안이 아니라 최종적으로 입법된 법률, 특히 개정법률에 표현된 문언을 기준으로 파악해야 한다.

4) 2015년 개정법률 제65조 제1항 후문은 문언의 의미가 명확하고 다의적으로 해석될 여지가 없다. 특히 위 후문의 "이 경우"는 같은 항 전문(前文)에서 정한 "시장 등이 정비사업의 시행으로 새로이 정비기반시설을 설치하거나 기존의 정비기반시설에 대체되는 정비기반시설을 설치한 경우"를 의미하는 것이 분명하므로, 도시정비법 개정 경위를 근거로 위 후문이 '시장 등이 아닌 사업시행자가 정비사업을 시행하는 경우'에 까지 확대하여 적용된다고 해석하기는 어렵다.

5) 나아가 2017년 개정법률은 제97조 제3항에서 시장 등이 아닌 사업시행자에게도 용도폐지된 '사실상 도로'가 일정한 조건 아래 무상양도된다고 정하면서도, 부칙에서 위 조항은 개정법률 시행 이후 최초로 사업시행계획인가를 신청하는 경우부터 적용한다고 정한 점에 비추어 보면, 입법자가 2015년 도시정비법 개정 당시 이미 시장 등이 아닌 사업시행자에게 무상양도되는 용도폐지 정비기반시설에 '사실상 도로로 사

용되고 있는 부지'를 포함하려 하였다고 보기는 어렵다.

다. 원심판결 이유와 기록에 의하면, 원고가 시장 등이 아닌 사업시행자로서 2017년 개정법률이 시행되기 이전에 사업시행인가를 받은 사실을 알 수 있으므로, 사실상 도로로 사용되는 이 사건 각 토지는 원고에게 무상으로 양도되는 정비기반시설에 해당된다고 볼 수 없다.

그런데도 원심은 이 사건 각 토지가 2015년 개정법률 제65조 제2항에 따른 무상양도 대상에 해당한다고 판단하였다. 이러한 원심의 판단에는 2017. 2. 8. 법률 제14567호로 전부개정되기 전의 도시정비법 제65조에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 피고들의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 결론

그러므로 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결 중 피고들 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 권영준

 대법관 오경미

 대법관 엄상필

주 심 대법관 박영재