

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2025다217580 부당이득금
원고, 상고인 ○○○ 주식회사
소송대리인 국토종합 법무법인(담당변호사 김범조)
피고, 피상고인 한국토지주택공사
소송대리인 법무법인 선우(담당변호사 우양태 외 3인)
원 심 판 결 수원고등법원 2025. 9. 11. 선고 2023나25786 판결
판 결 선 고 2026. 4. 30.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 수원고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 사안의 개요

원심판결 이유와 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거 등에 의하면, 다음과 같은 사실을 알 수 있다.

가. 망 소외인(이하 '망인'이라고 한다)은 경기 시흥군 의왕면 △△리(행정구역이 '경기 시흥군 의왕읍 △△리'를 거쳐 '의왕시 △△동'으로 변경되었다) (지번 1 생략) 답 684㎡[1986년경 분할로 인하여 같은 지번의 토지 면적이 648㎡로 되었으나, 구분하지 않고 '분할 전 (지번 1 생략) 토지'라고 한다]에 공장건물 등을 신축하여 ○○○제작소라는 상호로 기계제조업을 영위하여 왔다. 망인은 1982. 6. 15. 분할 전 (지번 1 생략) 토지의 지목을 '대'로 변경하여 줄 것을 시흥군수에게 신청하였고, 시흥군에서는 같은 달 17. 위 토지의 지목을 '공장용지'로 변경하기로 하는 내용의 결의서를 작성하였으나, 그 무렵 위 토지의 토지대장과 등기부에는 지목을 '대'로 변경하는 것으로 기재되었다. 한편 망인은 1983. 4. 28. 경기 시흥군 의왕읍 △△리 (지번 2 생략) 답 3,607㎡[이하 '분할 전 (지번 2 생략) 토지'라고 한다] 중 1,125㎡에 대하여 토지형질변경(부지조성) 허가를 받은 뒤 그 무렵 부지조성공사를 진행하고, 분할 전 (지번 1 생략) 토지 지상 공장의 부대시설로서 창고건물을 신축하였다.

나. 망인은 1988년경 분할 전 (지번 2 생략) 토지를 경기 시흥군 의왕읍 △△리 (지번 2 생략) 답 1,109㎡[이하 '분할 후 (지번 2 생략) 토지'라고 한다]와 (지번 3 생략) 답 2,498㎡로 분할한 다음, 원고에게 분할된 위 각 토지와 분할 전 (지번 1 생략) 토지를 현물출자하였다. 원고는 1988. 11. 18. 위 각 토지에 관하여 현물출자를 원인으로 한 소유권이전등기를 마친 뒤, 망인이 영위하였던 기계제조업을 계속해서 영위하였다. 분할 전 (지번 1 생략) 토지는 1997. 5. 6.경 일부가 분할되어 의왕시 △△동 (지번 1 생략) 대 616㎡[이하 '분할 후 (지번 1 생략) 토지'라고 한다]로 되었다.

다. 국토교통부장관은 2015. 12. 31. 원고 소유의 분할 후 (지번 1 생략) 토지, 분할 후 (지번 2 생략) 토지(이하 통틀어 '이 사건 각 토지'라고 한다) 및 그 일대를 '의왕△

△ 공공주택지구'로 지정하여 고시하였고, 2016. 12. 28. 위 공공주택지구 지정을 일부 변경함과 동시에 위 공공주택지구에 대한 지구계획을 승인하여 고시하였다.

라. 피고는 의왕△△ 공공주택지구 조성사업(이하 '이 사건 사업'이라고 한다)의 사업 시행자로, 이 사건 각 토지에 관하여 수용절차를 거쳐 2019. 2. 22. 토지수용을 원인으로 한 소유권이전등기를 마쳤다.

마. 피고는 2022년 2월 무렵 이 사건 사업부지 조성을 위한 터파기 공사를 진행하던 중 이 사건 각 토지에서 오염이 의심되는 토사를 발견하고 같은 해 3월 무렵 의왕시장에게 토양오염신고를 하여, 같은 달 24일경 의왕시장으로부터 토양정밀조사명령을 받았다.

바. 피고는 위 조사명령에 따라 이 사건 각 토지를 비롯하여 과거 공장용지로 활용되었던 토지 8필지에 대한 토양정밀조사(이하 '이 사건 정밀조사'라고 하고, 위 8필지를 '이 사건 조사대상토지'라고 한다)를 진행하였다. 이 사건 정밀조사 결과 이 사건 조사대상토지에서 구 토양환경보전법 시행규칙(2024. 12. 12. 환경부령 제1134호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) [별표 3]에서 정한 1지역 토양오염우려기준(이하 '1지역 기준'이라고 한다)을 초과하는 수준의 불소, 구리, 아연 및 석유계총탄화수소(Total Petroleum Hydrocarbons, TPH)가 검출되었다.

사. 의왕시장은 2022. 9. 30. '이 사건 정밀조사 결과 이 사건 조사대상토지에서 1지역 기준을 초과하는 오염토양이 확인되었다.'는 이유로 피고에게 오염토양 정화조치명령을 하였다.

아. 피고는 □□□ 주식회사에게 이 사건 조사대상토지에 관한 오염정화 용역을 대금 4,108,024,000원에 도급하는 계약을 체결하고, 그외 이 사건 정밀조사 및 관련 검증

용역 비용으로 144,650,000원을 지출하였다.

자. 이후 피고는 2022. 12. 23.경 원고에게 이 사건 정밀조사 및 검증용역 비용, 도급계약상의 용역대금 중 이 사건 각 토지와 관련된 금액으로서 이 사건 각 토지의 오염물질 정화에 소요될 것으로 예상되는 비용(이하 '이 사건 정화비용'이라고 한다)이 805,051,609원이라면서 해당 금액을 2023. 1. 20.까지 입금할 것을 요청하였다. 원고는 2023. 1. 20. 피고의 요청대로 805,051,609원을 피고에게 지급하면서, 같은 날 피고를 상대로 부당이득반환청구와 불법행위로 인한 손해배상청구를 선택적으로 구하는 이 사건 소를 제기하였다.

차. 한편 분할 후 (지번 1 생략) 토지의 지목은 2024. 8. 30. '토지대장에 등록된 지목이 1982. 6. 17. 지목 변경 당시 작성된 결의서 등과 다르게 정리되었다.'는 이유로 공장용지로 직권 정정되었다.

2. 토양오염의 우려기준에 관한 상고이유에 대하여

가. 구 토양환경보전법(2025. 10. 1. 법률 제21065호로 개정되기 전의 것, 이하 같다) 제4조의2는 '토양오염의 우려기준'이라는 표제 아래 사람의 건강·재산이나 동물·식물의 생육에 지장을 줄 우려가 있는 토양오염의 기준(이하 '우려기준'이라고 한다)은 환경부령으로 정한다고 규정하고, 제15조 제3항은 시장 등은 상시측정, 토양오염실태조사 또는 토양정밀조사의 결과 우려기준을 넘는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 오염토양의 정화 등의 조치를 하도록 정화책임자에게 명할 수 있다고 규정하고 있다. 구 토양환경보전법 제4조의2의 위임을 받은 구 토양환경보전법 시행규칙 제1조의5 및 [별표 3]은 「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」에 따른 지목이 '답·대'인 지역 등 1지역의 경우, 지목이 '공장용지'인 지역 등 3지역의 경우에

비하여 엄격한 우려기준을 정하고 있다. 위 [별표 3] 비고 제6호에 따르면, 구 토양환경보전법 제15조 제3항에 따른 토양정밀조사의 실시나 오염토양의 정화 등을 명하는 경우, 우려기준은 조치명령 당시의 지목을 기준으로 하나, 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 등 관계 법령에 따라 개발행위 허가 또는 실시계획 인가 등을 받고 토지의 형질변경 등의 공사가 착공된 경우 등에 해당하여 지목 변경이 예정된 경우에는 변경 예정 지목을 기준으로 한다.

나. 원심은 판시와 같은 이유로, 국토교통부장관이 이 사건 사업부지에 대하여 지구계획을 승인하고 고시함에 따라, 이 사건 각 토지에 대하여 관계 법령에 따른 개발행위허가 및 실시계획인가 등이 의제되고, 피고가 늦어도 2022년 2월 무렵 이 사건 각 토지의 형질변경을 위한 공사에 착공함으로써, 이 사건 각 토지의 지목 변경이 예정된 상태였으므로, 이 사건 각 토지의 우려기준은 구 토양환경보전법 시행규칙 [별표 3] 비고 제6호에 따라 위 각 토지의 '변경 예정 지목'에 상응하는 1지역 기준을 적용하여야 한다고 판단하였다.

관련 법리 및 원심이 적법하게 채택하여 조사한 증거에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심 판단에 상고이유 주장과 같이 구 토양환경보전법 시행규칙 [별표 3]에 따른 우려기준 등에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

3. 원고의 정화책임자 해당 여부 및 피고의 구상권 행사 범위 등에 관한 상고이유에 대하여

가. 관련 규정 및 법리

1) 구 토양환경보전법 제10조의4 제1항은, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 정화책임자로서 제15조 제3항 등에 따라 토양정밀조사, 오염토양의 정화 또는 오염토

양 개선사업의 실시(이하 '토양정화등'이라고 한다)를 하여야 한다고 규정하면서, 제1호에서는 '토양오염물질의 누출·유출·투기·방치 또는 그 밖의 행위로 토양오염을 발생시킨 자'를, 제4호에서는 '토양오염이 발생한 토지를 소유하고 있었거나 현재 소유 또는 점유하고 있는 자'를 들고 있다. 같은 조 제3항은, 시장 등은 토양정화등을 명할 수 있는 정화책임자가 둘 이상인 경우에는, 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 토양오염에 대한 각 정화책임자의 귀책정도, 신속하고 원활한 토양정화의 가능성 등을 고려하여 토양정화등을 명하여야 한다고 규정하고 있다. 위 규정의 위임에 따른 같은 법 시행령 제5조의3 제1항은, 시장 등은 정화책임자가 둘 이상인 경우, 다음 각 호의 순서에 따라 토양정화등을 명하여야 한다고 규정하면서, 제1호에서는 구 토양환경보전법 제10조의4 제1항 제1호의 정화책임자를, 제4호에서는 구 토양환경보전법 제10조의4 제1항 제4호의 정화책임자 중 토양오염이 발생한 토지를 현재 소유 또는 점유하고 있는 자를 각 토양정화등 명령의 상대방으로 규정하고 있다. 또한 구 토양환경보전법 제10조의4 제4항은 제15조 제3항 등에 따라 토양정화등의 명령을 받은 정화책임자가 자신의 비용으로 토양정화등을 한 경우에는 다른 정화책임자의 부담부분에 관하여 구상권을 행사할 수 있다고 규정하고 있다.

2) 위와 같은 관계 법령의 내용 및 체계에, 토양환경보전법 제10조의4 제3항, 제4항 및 같은 법 시행령 제5조의3 제1항이 복수의 정화책임자에 대한 토양정화등 명령의 순서 및 구상권에 관하여 정하고 있는 점까지 보태어 보면, 선순위 정화책임자는 정화비용을 최종적으로 부담하여야 하고, 후순위 정화책임자에게 구상권을 행사하지 못하는 것이 원칙이라고 보아야 한다.

그러나 자기책임의 원칙이나 형평의 원칙에 비추어 선순위 정화책임자가 후순위 정

화책임자에게 구상권을 행사하는 것을 허용하여야 하는 예외적인 경우도 충분히 상정할 수 있다. 토양환경보전법령이 정한 정화책임의 우선순위는 신속하고 효과적인 토양정화라는 공법적인 관점을 우선하여 정해진 것일 뿐, 사인간의 구체적 이익형량의 문제까지 고려한 것이라고 보기는 어렵다. 그러므로 구상권의 행사가 허용되는 정화책임자들 사이의 최종적인 비용부담은 형평의 원칙 등까지 구체적으로 고려하여 민사법적으로 정해져야 한다.

3) 다수의 정화책임자 사이의 구상관계를 규정한 구 토양환경보전법 제10조의4 제4항의 '다른 정화책임자의 부담부분'은 토양오염의 원인 및 토양오염물질의 종류와 양, 정화책임자가 토양오염 및 정화비용 발생에 기여한 정도와 귀책사유, 토양오염의 정화에 따른 이익의 귀속 주체와 정화비용의 발생 경위 등을 고려하여 합리적으로 판단하여야 한다. 특히, 공익사업 등의 시행으로 토지의 지목이 변경됨에 따라 상향된 우려기준이 적용되어 오염토양의 정화비용이 상승하게 된 경우에는 그와 같은 사정을 부담부분 산정에 충분히 고려하여야 한다.

4) 한편 구 토양환경보전법 시행규칙 [별표 3] 비고 제6호 본문은 우려기준을 조치 명령 당시의 지목을 기준으로 하도록 정하고 있다. 그러나 토지 소유자가 적법하게 토지의 형질변경에 대한 개발행위허가 등을 받아 토지를 이용하였으나 지목 변경만이 이루어지지 않았거나 행정청의 잘못된 업무처리로 지목이 잘못 기재되는 등의 사정으로 토지의 지목과 현황이 일치하지 않게 된 경우에는 '현황'을 기준으로 우려기준을 정함이 타당하다. 토양오염물질과 인간의 접촉 여부, 토양오염물질로부터 토양환경을 보전해야 할 필요성의 정도 등은 지적공부상 지목보다는 토지의 현황에 더욱 큰 영향을 받으므로, 지목을 기준으로 하는 것은 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 토양생태

계를 보전하려는 구 토양환경보전법의 목적에 부합한다고 보기 어렵기 때문이다.

나. 원심의 판단

원심은 다음과 같은 사정을 들어, 원고가 선순위 정화책임자로서 이 사건 정화비용을 전부 부담하여야 하므로, 피고가 원고로부터 이 사건 정화비용을 지급받은 것에 법률상의 원인이 없음을 전제로 하는 원고의 부당이득반환청구는 받아들이기 어렵다고 판단하였다.

1) 이 사건 각 토지를 현재 소유 또는 점유하고 있는 피고는 구 토양환경보전법 제 10조의4 제4항에 따라 같은 조 제1항 제1호 혹은 제2호, 제3호에 따른 정화책임자인 원고를 상대로 1지역 기준을 적용한 이 사건 정화비용 중 원고의 부담부분에 관하여 구상할 권리를 가진다.

2) 원고와 피고 사이의 부담부분과 관련하여, 선순위 정화책임자로서 이 사건 각 토지에서 공장을 운영하면서 토양오염물질을 발생시켰을 가능성이 높은 원고가 이 사건 정화비용을 궁극적으로 부담할 책임을 진다. 원고가 이 사건 각 토지를 공장용지로 사용하여 오로지 구 토양환경보전법 시행규칙 [별표 3]에 따라 공장용지 해당 3지역 우려기준(이하 '3지역 기준'이라고 한다)에 따른 정화비용만을 부담하고, 나머지 정화비용은 피고나 그 밖의 제3자가 부담하여야 한다고 보는 것은, 오염원인자 책임원칙 및 토양환경보전법 제반 규정들의 취지와 맥락에 부합하지 않는다.

다. 대법원의 판단

1) 앞서 살핀 법리에 비추어 보면, 원심판단 중 피고가 선순위 정화책임자인 원고를 상대로 이 사건 정화비용 중 원고의 부담부분에 관하여 구상할 권리를 가진다는 부분은 수긍할 수 있으나, 원고와 피고 사이의 부담부분과 관련하여 원고가 피고에 대한

관계에서 선순위 정화책임자라는 이유만으로 이 사건 정화비용을 전부 부담하여야 한다는 부분은 다음과 같은 이유에서 수증하기 어렵다.

가) 이 사건 각 토지의 오염 정도를 판단하는 데에 1지역 기준이 적용된 것은 피고가 이 사건 사업을 시행함에 따라 이 사건 각 토지의 지목과 현황이 모두 '대'로 변경될 예정이기 때문이다. 그런데 이 사건 사업이 시행되지 않았다면, 이 사건 각 토지의 오염 정도 판단 시 이 사건 각 토지의 현황에 따라 1지역 기준이 아닌 3지역 기준이 적용되었을 가능성이 있고, 이 경우 이 사건 각 토지의 오염토양은 현재에 비해 훨씬 적었을 것으로 보인다. 앞서 인정한 이 사건 각 토지의 지목과 현황 등에 따르면, 이 사건 각 토지는 토지 소유자가 토지의 형질변경에 대한 개발행위허가 등을 받아 공장부지로 토지를 이용하였으나 지목 변경이 제대로 이루어지지 않았거나 행정청의 업무처리 미흡으로 토지의 지목과 현황이 일치하지 않게 된 경우에 해당한다고 볼 여지가 있으므로, 이 사건 사업이 시행되지 않았다면 '현황'을 기준으로 우려기준을 정하였을 가능성도 있기 때문이다.

결국 피고의 이 사건 사업 시행으로 1지역 기준이 적용됨에 따라 정화비용이 크게 증가한 것으로 보이므로, 위와 같은 사정은 부담부분 산정에 충분히 참작되어야 한다.

나) 이 사건 각 토지의 소유권을 취득하여 점유하고 있는 자는 피고이므로, 이 사건 각 토지의 오염 정도를 1지역 기준에 맞추어 정화함에 따른 이익은 원고가 아닌 피고에게 오롯이 귀속된다.

다) 수용절차에 따라 이 사건 각 토지의 소유권을 넘긴 원고로서는 수용 전 이 사건 각 토지에서 적법하게 토지형질변경에 대한 개발행위허가를 받아 이를 공장용지로 사용하여 오면서 이에 대하여 3지역 기준이 아니라 1지역 기준에 따른 토양오염물질의

정화책임을 부담하게 될 것이라고 예측하기 어려웠을 것으로 보이고, 손실보상금 산정 과정에서 정화비용의 발생가능성 등이 고려되지도 않은 것으로 보인다.

라) 위와 같은 사정에 비추어 보면 원고가 피고에 대한 관계에서 토양환경보전법 시행령 제5조의3 제1항의 선순위 정화책임자라는 이유만으로 정화비용을 전부 부담하여야 한다고 단정하기 어렵고, 오히려 형평의 원칙에 비추어 선순위 정화책임자인 원고가 후순위 정화책임자인 피고에게 이 사건 정화비용 중 자신의 부담부분을 넘는 부분의 반환을 구하는 것을 허용하여야 하는 경우로 보인다.

2) 그런데도 원심은, 위와 같은 사정을 고려하지 아니한 채 판시와 같은 이유로 원고가 이 사건 정화비용을 전부 부담하여야 한다고 판단하였다. 이러한 원심 판단에는 구 토양환경보전법 제10조의4 제4항의 '다른 정화책임자의 부담부분'에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 이 점을 지적하는 원고의 상고이유 주장은 이유 있다.

4. 파기의 범위

선택적으로 병합된 수 개의 청구를 모두 기각한 항소심판결에 대하여 원고가 상고한 경우, 상고법원이 선택적 청구 중 어느 하나의 청구에 관한 상고가 이유 있다고 인정할 때에는 원심판결을 전부 파기하여야 한다(대법원 2012. 1. 19. 선고 2010다95390 전원합의체 판결 등 참조). 앞서 본 바와 같이 원고의 부당이득반환청구 부분이 위법하여 파기되어야 하므로 이와 선택적 청구의 관계에 있는 불법행위로 인한 손해배상청구 부분도 파기되어야 한다.

5. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기

로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 임상필

주 심 대법관 오경미

 대법관 권영준

 대법관 박영재