

## 공익사업으로 인해 토지 소유권을 상실한 때로부터 10년 이상이 지났더라도, 환매권을 행사할 수 있게 되었습니다

2024.11.20

국방·군사시설 사업 등 공익사업으로 인해 수용 또는 협의취득된 토지의 원소유자가, 소유권을 상실한 때로부터 10년 이상이 경과하였더라도, 환매권 행사기간을 확대한 개정 토지보상법 상의 요건을 만족할 경우 다시 토지를 되찾을 수 있다는 취지의 대법원 판결이 선고되었습니다.

### 1. 환매권의 의의 및 헌법불합치결정에 따른 법률의 개정

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 “토지보상법”) 상의 환매권(還買權)이란 공익사업에 의해 협의취득 또는 수용된 토지가 당해 사업에 필요 없게 되거나 일정기간 동안 당해 사업에 이용되지 않는 경우, 원소유자 등이 일정한 요건하에 당해 토지의 소유권을 회복할 수 있는 권리입니다(토지보상법 제91조).

구 토지보상법 제91조 제1항은 ‘사업시행자가 토지를 취득한 지 10년 이내에만 환매권 행사가 가능하다’는 취지로 규정하고 있었는데, 헌법재판소는 지난 2020. 11. 26 위 조항이 재산권을 과도하게 침해한다고 판단하여 헌법불합치결정 및 적용중지명령을 내렸습니다(이하 “이 사건 헌법불합치결정”). 이에 따라 2021. 8. 10. 개정된 토지보상법 제91조 제1항은 환매권 행사기간을 ‘해당 토지에 대한 사업이 폐지·변경된 날’ 내지 ‘해당 토지가 필요 없게 된 날(사업완료일)’로부터 10년 이내로 규정하여, 원소유자가 환매권을 행사할 수 있는 기간이 크게 확대되었습니다.

그런데 개정 토지보상법 부칙 제3조에서는 ‘같은 법 제91조 제1항의 개정규정은 이 법 시행 당시 환매권을 행사할 수 있는 경우에도 적용한다’라고만 규정하고 있어, 개정법 시행 당시 이미 사업시행자의 취득일로부터 10년이 경과하여 구 토지보상법에 따른 환매권이 소멸한 경우에도 개정법을 적용하여 환매권을 행사할 수 있을지 논란이 되어 왔습니다.

### 2. 대상 판결의 경과

대상판결(대법원 2024. 7. 25. 선고 2023다316790 판결)에서 원고는, 원래 소유하고 있던 양주시 토지(이하 “대상토지”)가 ‘도로 개설공사’ 부지로 편입됨에 따라, 국가가 2006년에 이를 협의취득하였다가 2022년에 다시 이를 도로구역에서 제외하는 취지의 고시를 하자, 환매권을 행사하여 다시 소유권을 이전해줄 것을 청구하였습니다. 그런데 위 헌법불합치 결정일 및 개정 토지보상법 시행일 당시 대상토지

는 이미 구 토지보상법에 따른 환매권 행사기간이 경과한 상태였습니다.

대상판결의 1심에서는, 이 사건의 쟁점을 개정 토지보상법 제91조 제1항이 대상토지에 대한 환매권 행사에 대하여 소급 적용되는지의 문제로 보았습니다. 1심에서는 개정 토지보상법은 부칙 제3조에서 ‘제91조 제1항의 개정규정은 이 법 시행 당시 환매권을 행사할 수 있는 경우에도 적용한다’고 정하였을 뿐 개정 토지보상법 시행일인 2021. 8. 10. 당시 이미 토지 협의취득일부터 10년이 초과하여 환매권을 행사할 수 없는 경우에 대한 경과규정을 두지 않았기 때문에 동 조항은 소급 적용되지 않으며 따라서 대상토지에 대한 환매권 행사에 대해서는 구 토지보상법이 적용된다고 보아 원고의 청구를 기각하였습니다.

반면 2심에서는, 법률 불소급의 원칙은 그 법률의 효력발생 전에 완성된 요건사실에 대하여 그 법률을 적용할 수 없다는 의미일 뿐 계속중인 사실이나 그 이후에 발생한 요건사실에 대한 법률적용까지 제한하는 것은 아니라는 대법원 판결을 인용하면서 이 사건의 경우 개정 토지보상법 시행일인 2021. 8. 10. 이후인 2022. 5. 2.에서야 비로소 환매권 요건사실인 "사업의 폐지·변경으로 취득한 토지의 전부 또는 일부가 필요 없게 된 경우"가 발생하였으므로, 법률소급적용 여부가 문제되지 않는다고 보아, 원고의 청구를 인용하였습니다.

그런데 다른 여러 하급심 판결에서도 환매권을 행사할 수 없다는 1심과 같은 견해를 취하였고, 법제처 또한 1심에 부합하는 취지의 법령해석을 내놓았는바(안건번호 23-1168, 회신일자 2024-03-12), 이러한 상황에서 대법원의 판단이 더욱 주목되었습니다.

### 3. 대법원의 판단 및 의미

대법원은 대상판결에서, 개정 토지보상법은 소급적용에 관한 명시적인 규정을 두고 있지 않으므로 이 사건 헌법불합치결정 당시의 시점까지 소급되는 것이 원칙이라고 하면서도 이 사건 헌법불합치 결정일 기준으로 구 토지보상법상 환매권의 발생기간이 이미 경과하였다고 하더라도 공공필요가 아직 소멸되지 아니하여 환매권의 행사가능성이 확정적으로 차단된 것이 아닌 이상 개정 토지보상법 시행 이후 개정 토지보상법상의 환매권 행사요건을 충족하였다면 그에 따라 환매권을 행사할 수 있다고 보아야 하며 이는 과거에 이미 발생한 법적 효과에 관한 것이 아니므로 개정 토지보상법이나 헌법불합치결정의 소급효를 제한하는 법리에 반하지 않는다고 판시하였습니다. 또 위 부칙조항은 이미 환매권이 발생하여 행사할 수 있는 경우에도 환매권의 행사기간 등에 관하여 개정 토지보상법의 적용을 확장하는 조항에 해당할 뿐 개정 토지보상법의 소급적용을 제한하기 위한 규정으로는 볼 수 없다고 판시하여 2심 판례의 견해를 지지하였습니다.

이러한 대법원 판결은, 개정 토지보상법 시행일 당시 이미 협의취득 또는 수용으로 인해 소유권을 상실한 때로부터 10년 이상의 기간이 경과된 경우에도 더이상 대상토지가 해당 사업에 사용되지 않게 된다면, 원소유자가 환매권을 행사할 수 있다는 점을 분명히 하였다는데 그 의미가 있습니다. 특히 최근 인구구조의 변화와 도시계획변경, 국방개혁 등을 이유로, 기존에 국방사업 목적으로 수용하였던 ① 예비군 훈련장이나, ② 도심 군부대 등의 이전·통합사업이 가속화되고 있는바, 해당 토지의 원소유자들은 기존에 수령하였던 보상금을 공탁하고, 다시 토지를 되찾을 수 있게 된 것입니다.

다만, 토지보상법 제91조 제6항은 이른바 ‘공익사업의 변환’을 인정하여, 공익사업 목적으로 취득한 토지를 다른 공익사업에 이용할 수 있도록 근거를 두고 있는바, 해당 토지가 객관적으로 당해 사업에 더 이상 사용되지 않는다면, 공익사업의 변환이 이루어지기 전에 신속히 법률전문가의 조력을 받아 환매민원, 소송제기 등의 방법으로 환매권을 행사하는 것이 유효 적절할 것입니다.

**저희 법무법인(유) 세종은 이러한 국방·군사시설 사업을 비롯한 공익사업 목적으로 수용 또는 협의취득한 토지에 대한 환매권 행사 등 제반 이슈에 특화된 업무를 수행하는 국방팀과 공법소송팀으로 이루어진 공법분쟁그룹을 갖추고 있습니다. 법무법인(유) 세종은 국방시설사업법, 토지보상법, 택지개발촉진법, 징발재산법, 국가보위에 관한 특별조치법 등 관계 법령에 따라 환매권을 행사할 수 있는 사안에 대한 풍부한 업무경험을 토대로, 환매권 행사와 관련하여 발생하거나 예상되는 문제점에 대하여 각종 자문 및 소송수행 등 우수한 법률서비스를**

제공하고 있습니다.

위 내용에 대해 궁금하신 사항이 있거나 도움이 필요하신 경우 언제든지 연락하여 주시면 보다 자세한 내용을 상담드리도록 하겠습니다.

## 관련구성원

### 조인형

변호사

02-316-1615

ihcho@shinkim.com

### 신동욱

변호사

02-316-1760

dushin@shinkim.com

### 진한옥

변호사

02-316-4647

hojin@shinkim.com