

## ■ 화제의 판결 ■

## 도시정비법상 청산금에 관한 협의가 이루어지지 않았을 때 현금 청산대상자가 정비사업조합에게 곧바로 재결신청청구를 할 수 있는지 여부

[대상판결 : 대법원 2015. 11. 27. 선고 2015두48877 판결]

### 1. 사건의 배경

「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법')」에 의하면, 사업인정 고시가 된 후 협의가 성립되지 않았을 때에는 수용 대상 토지의 소유자는 사업시행자에게 재결을 신청할 것을 청구할 수 있습니다(토지보상법 제30조 제1항). 사업시행자는 재결신청청구를 받으면 60일 이내에 관할 토지수용위원회에 재결을 신청해야 합니다(토지보상법 제30조 제2항). 만약 사업시행자가 60일의 기간을 넘겨 재결을 신청하면 그 지연된 기간에 대하여 「소송촉진 등에 관한 특례법」 제3조에 따른 법정이율(연 15%)을 적용하여 산정한 금액을 보상금에 가산하여 지급해야 합니다(토지보상법 제30조 제3항).

한편 구 「도시 및 주거환경정비법」(2012년 2월 1일 법률 제11293호로 개정되기 전의 것, 이하 '도시정비법')에 따르면, 사업시행자는 분양신청을 하지 아니한 자에 대해서는 사업시행자가 정한 분양신청기간의 종료일 다음 날부터 150일 이내에 현금으로 청산해야 합니다(도시정비법 제47조 제1호, 대법원 2008. 10. 9. 선고 2008다37780 판결). 이때 청산금액은 사업시행자와 토지등소유자가 협의하여 산정합니다(도시정비법 시행령 제48조). 그리고 정비구역 안에서 정비사업의 시행을 위한 토지 또는 건축물의 소유권과 그밖의 권리에 대한 '수용 또는 사용'에 관하여 '도시정비법에 특별한 규정을 둔 경우'를 제외하고는 토지보상법을 준용합니다(도시정비법 제40조 제1항).

위와 같은 토지보상법의 수용재결신청청구권 조항 및 도시정비법의 토지보상법 준용 규정에 근거해, 하급심은 정비사업구역 내 현금청산대상자가 조합을 상대로 수용재결신청청구를 했는데도

조합이 수용재결신청을 지체하면 보상금에 더하여 토지보상법에 따른 가산금까지 지급하라는 판결을 내려왔습니다.

그런데 최근 가산금 지급에 제한을 가하는 판결들이 하급심에서 잇달아 선고되었습니다. 대표적으로 서울고등법원 2015. 7. 7. 선고 2014누71506 판결을 들 수 있는데, 이 판결에서 법원은 '사업시행자와 현금청산대상자 사이에 현금청산금액에 대하여 협의가 성립되지 아니한 이상 현금청산대상자로서는 제30조 제3항에 따라 가산금의 지급을 구할 수 있다'고 전제하면서도, **'청산금 협의가 성립되지 않았다고 하여 곧바로 토지보상법에 의한 재결신청을 청구할 수 있는 것이 아니라 토지보상법이 정하고 있는 각 단계별 절차를 거쳤음에도 협의가 성립되지 아니하였을 경우에 비로소 사업시행자에게 재결신청을 청구할 수 있다'**고 판단하였습니다. 대상판결의 원심판결인 서울고등법원 2015. 7. 28. 선고 2015누41663 판결 역시 이와 동일한 취지로 판시하였습니다.

그러나 위 판결들의 논리에 대해서는, '토지를 수용당하는 현금청산대상자에 대한 보상금 지급 시기를 수용권을 행사하는 정비사업조합이 결정하는 셈이 되므로 불합리하다'는 반대 견해도 있었습니다. 대상판결에서 대법원은 이러한 쟁점 즉, **'도시정비법상 청산금에 관한 협의가 이루어지지 않았을 때 현금청산대상자가 정비사업조합에게 곧바로 재결신청청구를 할 수 있는지 아니면 별도로 토지보상법상의 절차를 거쳐야 재결신청청구를 할 수 있는지 여부'**에 대해 판단한 것입니다.

## 2. 대상 판결의 내용

### 가. 사실관계

피고는 주택재개발정비사업의 시행을 위하여 설립된 주택재개발정비사업조합이고, 원고는 위 사업구역 내에 있는 토지 및 건물의 소유자입니다. 피고는 2007년 9월 4일 관할 구청장으로부터 사업시행인가를 받은 후 조합원들을 상대로 분양신청기간을 2007년 9월 6일부터 같은해 10월 6일까지로 정하여 분양신청을 받았는데, 원고는 위 분양신청기간 내에 분양신청을 하였

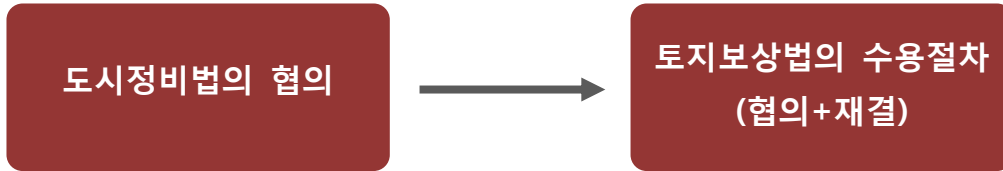
습니다. 그러나 피고가 위 사업시행인가 후에 인가받은 2008년 6월 26일 자 관리처분계획이 판결에 의하여 취소되었습니다.

이에 피고는 2011년 11월 7일 관할 구청장으로부터 사업시행변경인가를 받은 다음 다시 분양신청기간을 2011년 11월 9일부터 같은 해 12월 11일까지로 정하여 분양신청공고를 하였습니다. 그런데 원고는 분양신청기간에 분양신청을 하지 않은 채 2011년 12월 8일 피고에게 종전의 분양신청을 철회하고 현금청산을 원한다는 의사를 표시하였고, 2012년 1월 10일 피고에게 재결신청을 하여 달라는 청구를 하였습니다. 그러나 피고는 재결신청을 하지 않았고, 이에 원고는 피고의 재결신청 부작위위법확인 소를 제기하였습니다.

#### 나. 원심 판결의 요지

원심은 위와 같은 사실관계를 토대로 원고가 분양신청기간 내에 분양신청을 하지 않아 도시정비법 제47조 제1호에 따라 현금청산대상자가 되었다고 인정하면서, 도시정비법상 사업시행자와 현금청산대상자 사이에 청산금에 대한 협의를 성립되지 않을 때는 토지보상법에 의한 수용절차로 이행된다고 판단하였습니다.

그런데 원심은 ‘도시정비법상 현금청산대상자와 사업시행자 사이의 청산금 협의 절차’와 ‘토지보상법상 수용재결의 전치절차인 수용보상금 협의 절차’가 엄격히 구분되는 별도의 절차임을 전제로, ‘현금청산대상자는 도시정비법상의 청산금 협의가 성립되지 않았다고 하여 곧바로 토지보상법에 의한 재결신청을 청구할 수 있는 것이 아니라, 토지보상법상 수용보상금 협의절차 및 그 사전절차로서의 토지조서 및 물건조서의 작성(토지보상법 제14조), 보상계획의 공고·통지 및 열람(토지보상법 제15조), 감정평가업자를 통한 보상액의 산정(토지보상법 제68조) 및 이를 기초로 한 사업시행자와의 협의(토지보상법 제16조) 등 토지보상법이 정하고 있는 각 단계별 절차를 모두 거쳤음에도 최종적으로 협의가 성립되지 않았을 경우에 비로소 사업시행자에게 재결신청을 청구할 수 있다’고 보았습니다. 원심 판결의 논리를 도식화하면 아래와 같습니다.



이에 따라 원심은 “원고가 토지보상법상의 단계별 수용절차를 거치지 않은 채 청산금 협의가 성립될 가능성이 없다는 이유만으로 피고에게 재결신청청구를 하였으므로 그 재결신청청구는 요건을 갖추지 못하여 효력이 없으며, 따라서 재결신청을 하지 않은 피고의 부작위가 위법하다고 볼 수 없다”고 판단하였습니다.

**다. 대상 판결의 요지**

대법원은 원심 판결을 파기하였습니다. **“현금청산대상자는 토지보상법상 협의 및 그 사전절차를 거치지 않더라도, 도시정비법상 청산금에 관한 협의가 이루어지지 않았을 때 정비사업조합에게 곧바로 재결신청청구를 할 수 있다”**고 판단한 것입니다. 대법원이 제시한 주요 근거는 다음과 같습니다.

- ① 도시정비법상 정비사업의 단계별 진행과정을 보면, 현금청산대상자와 사업시행자 사이의 청산금 협의에 앞서 사업시행인가 신청과 그 인가처분·고시 및 분양신청 통지·공고 절차가 선행하게 되는데, 이를 통하여 수용의 대상이 되는 토지 등의 명세가 작성되고 그 개요가 대외적으로 고시되며, 세부사항이 토지등소유자에게 개별적으로 통지되거나 공고됨.
- ② 그러므로 토지등소유자에 대하여는 위와 같은 도시정비법 고유의 절차와 별도로 토지보상법상 토지조서 및 물건조서의 작성이나 보상계획의 공고·통지 및 열람의 절차를 새로이 거쳐야 할 필요나 이유가 없음.
- ③ 토지보상법상 손실보상의 협의는 사업시행자와 토지등소유자 사이의 사법상 계약의 실질을

갖는다(대법원 2014. 4. 24. 선고 2013다218620 판결)는 점에서 도시정비법상 협의와 그 성격상 구별된다고 보기 어려움.

- ④ 도시정비법은 협의의 기준이 되는 감정평가액의 산정에 관하여 별도의 규정을 두고 있으므로, 토지보상법상 감정평가업자를 통한 보상액의 산정이나 이를 기초로 한 사업시행자와의 협의 절차를 따로 거칠 필요도 없음.
- ⑤ 위와 같은 점들을 고려했을 때, 토지보상법상 협의 및 그 사전절차를 정한 규정은 도시정비법 제40조 제1항 본문에서 말하는 '이 법에 특별한 규정이 있는 경우'에 해당하므로 도시정비법상 현금청산대상자인 토지등소유자에 대하여 준용될 여지가 없음.

### 3. 대상 판결의 의의

대상 판결이 있기 전에도 하급심 판결들은 '도시정비법상 현금청산대상자의 토지보상법에 따른 수용재결신청청구권'을 인정해왔습니다. 다만, 실무상으로 쟁점이 되었던 것은 '도시정비법상 청산금 협의가 이루어지지 않았을 경우 토지보상법상 협의 및 그 사전절차를 모두 거쳐야 수용재결신청청구를 할 수 있는지'였던 것입니다.

이에 대해 '도시정비법에서 정한 현금청산의 절차 및 정비사업의 특수성 등을 간과해서는 안 된다'는 점을 근거로, '도시정비법과 토지보상법의 절차는 엄연히 구분되는 절차이므로 청산금 협의가 이루어지지 않았다는 이유로 곧바로 재결신청청구를 할 수 없다'는 견해가 있었습니다. 대상판결의 원심 판결이 취한 태도였습니다. 그러나 대상판결은 이러한 견해를 받아들이지 않았습니다. 도시정비법상 현금청산 절차와 토지보상법상 협의 및 그 사전절차를 제도의 중복으로 본 것입니다.

비록 대상판결이 명시적으로 판단한 부분은 아니지만, 대상판결은 현금청산대상자의 입장에서 바라보았을 보상금을 받을 수 있는 시기를 앞당기는 효과를 가져왔습니다. 그러나 조합측의

사정으로 재결신청을 늦춘 정비사업의 경우에는 가산금 지급의 부담이 커져 정비사업의 사업 수익성에 악영향을 미칠 수 있습니다. 정비사업조합으로서는 현금청산을 위한 협의 이후 재결 신청까지의 일정을 각별히 신경 써서 챙겨야 할 것으로 보입니다.

4. 다운로드 : [대법원 2015. 11. 27. 선고 2015두48877 판결](#)