

서울 행정 법 원

제 1 1 부

판 결

사 건 2020구합69083 수용재결취소

원 고

피 고

피고보조참가인

변 론 종 결 2021. 4. 9.

판 결 선 고 2021. 5. 21.

주 문

1. 원고들의 청구를 모두 기각한다.
2. 소송비용은 보조참가로 인한 부분을 포함하여 모두 원고들이 부담한다.

청 구 취 지

피고가 2020. 3. 27. 원고들에 대하여 한 [별지1] 목록 기재 토지 및 [별지2] 목록 기재 물건에 관한 수용재결처분을 취소한다.

이 유

1. 재결의 경위

가. 사업인정 및 고시

- 1) 사업명: L 도시환경정비사업(이하 '이 사건 사업'이라 한다)
- 2) 고시: 2017. 4. 26. 서울특별시 중구 고시 제2017-XX호 등
- 3) 사업시행자: 피고보조참가인(이하 '참가인'이라 한다)

나. 원고들의 지위 및 분양 미신청

1) 원고들은 이 사건 사업에 관한 사업시행인가 고시 당시 그 사업 구역 내에 [별지1] 목록 및 [별지2] 목록 각 기재와 같이 토지 및 건물 등(이하 '이 사건 각 토지 등'이라 한다)을 소유하던 자들이다.

2) 참가인은 위 사업시행인가 고시 이후 분양신청공고(기간: 2017. 6. 26.부터 2017. 7. 18.까지)를 하였으나 원고들은 분양신청을 하지 않았다.

다. 협의불성립 및 수용재결

1) 참가인은 이 사건 각 토지 등에 관하여 보상계획 공고 등을 거쳐 2019. 3. 21. 부터 2019. 4. 22.까지 원고들과 협의절차를 진행하였으나 협의가 성립되지 않자, 2019. 10.경 피고에게 재결을 신청하였다.

2) 피고는 2020. 3. 27. 이 사건 각 토지 등에 관하여 수용개시일을 2020. 5. 15. 로, 손실보상금을 [별지3] 기재와 같이 정하여 수용재결(이하 '이 사건 재결'이라 한다)을 하였다. 위 재결서는 2020. 4. 6. 원고들에게 송달되었다.

[인정 근거] 다툼 없는 사실, 갑 제1 내지 4호증, 을나 제2호증의 각 기재(각 가지번호 포함), 변론 전체의 취지

2. 이 사건 재결의 적법 여부

가. 원고들의 주장

도시 및 주거환경정비법(이하 '도시정비법'이라 한다) 제73조에 의하면 사업시행자의 수용재결 신청은 관리처분계획 인가·고시 이후에야 가능함에도, 참가인은 이 사건 사업에 관한 관리처분계획 인가·고시 전에 이 사건 각 토지 등에 관한 재결신청을 하였다. 이는 위 규정에서 정한 협의기간의 종기를 따르지 않은 결과이다. 피고는 이처럼 요건을 갖추지 않고 원고들의 의사에 반하여 수용권을 남용한 부적법한 재결신청에 따라 참가인으로 하여금 이 사건 각 토지 등을 수용하도록 하였으므로 이 사건 수용재결은 위법하다.

나. 판단

1) 원고들의 주장은 결국 관리처분계획 인가·고시 전에 한 수용재결 신청은 위법하다는 취지이므로(원고들은 수용권 남용을 언급하고 있으나, 그 주장 내용에 비추어 이 사건 사업이 유효한 사업시행인가에도 불구하고 그 공익성을 상실하였다는 등의 수용권 남용 주장을 하는 것이 아니라, 관리처분계획 인가·고시 전에 한 수용재결 신청이 곧 수용권 남용에 해당한다는 취지로 이해된다), 이 사건의 쟁점은 분양미신청자인 원고들에 대하여 참가인이 관리처분계획 인가·고시 전에 수용재결을 신청한 것이 위법한지 여부이다.

2) 위 인정 사실에 더하여, 도시정비법의 내용, 체계, 입법취지, 연혁 등을 종합하여 살펴보면, 다음과 같은 이유로 이 사건 사업시행자인 참가인이 분양신청을 하지 않은 원고들에 대하여 관리처분계획 인가·고시 전에 한 수용 재결신청과 그에 따른 이 사건 재결은 위법하다고 볼 수 없다. 따라서 이와 다른 전제에 선 원고들의 주장은 이유 없다.

가) 도시정비법 제73조는 제1항 제1호에서 '사업시행자는 관리처분계획이 인가·고시된 다음 날부터 90일 이내에 분양신청을 하지 아니한 자와 토지, 건축물 또는 그 밖의 권리의 손실보상에 관한 협의를 하여야 한다. 다만, 사업시행자는 분양신청기간 종료일의 다음 날부터 협의를 시작할 수 있다'고 규정하고, 제2항에서 '사업시행자는 제1항에 따른 협이가 성립되지 아니하면 그 기간의 만료일 다음 날부터 60일 이내에 수용재결을 신청하거나 매도청구소송을 제기하여야 한다'고 규정하고 있다.

위 제73조 제2항에서 "기간"은 그 문언의 내용 및 협의 불성립의 경우에 수용재결을 거치도록 한 규정의 취지에 비추어 볼 때, '협의기간'을 의미하는 것이다. 도시정비법은 2017. 2. 8. 법률 제14567호로 전부개정되었는데, 당시 제시된 개정 이유에도 위 규정의 취지가 '협의기간 종료 후 60일 이내에 수용재결을 신청'하도록 한 취지임이 명시되어 있다(을나 제1호증).

나) 구 도시 및 주거환경정비법(2017. 2. 8. 법률 제14567호로 전부개정되기 전의 것, 이하 '구 도시정비법'이라 한다) 제47조 제1항(및 그 위임에 따른 시행령 제48조)은 분양미신청자 등 현금청산대상자에 대한 사업시행자의 '현금청산' 의무를 규정하면서, 청산금액은 사업시행자와 현금청산대상자가 협의하여 산정한다고 정하고 있을 뿐 협의가 성립하지 않았을 경우에 관한 규정은 따로 두고 있지 않았으나, 협의 불성립 시에는 구 도시정비법 제38조, 제40조에 의하여 준용되는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 '토지보상법'이라 한다)에 따라 재결에 의하여 현금청산대상자들의 토지 등 소유권을 취득할 수 있는 것으로 해석되었다(대법원 2016. 12. 15. 선고 2015두51309 판결 등 참조). 또한 구 도시정비법 제47조 제2항은 사업시행자가 제1항의 현금청산 기간 내(관리처분계획 인가를 받은 날의 다음 날로부터 90일 이

내)에 현금청산금을 지급하지 않을 경우 그 지연에 따른 이자지급의무를 부과하였다.

반면, 전부개정 후 도시정비법 제73조는 제1항에서 '현금청산'이라는 용어 대신 '손실보상에 관한 협의'라는 용어를 사용하면서 협의시기를 '관리처분계획이 인가·고시된 다음 날부터 90일 이내'로 정하여 사업시행자의 협의이행의무를 규정하고 있고, 제2항에서 제1항에 따른 협제가 성립되지 않을 경우 수용재결신청 시기를 "협의기간 만료일 다음날부터 60일 이내"로 정하여 명시적으로 수용재결신청의무를 규정하고 있으며, 제3항에서 제2항에 따른 기간 내에 수용재결신청을 하지 않을 경우 현금청산대상자의 재결신청청구 여부를 불문하고 곧바로 그 지연에 따른 이자지급의무를 부과하고 있다.

비교하면, 구 도시정비법 제47조는 협제가 성립하지 않은 경우에 관하여는 후속 절차에 관한 명시적 규율 없이 추상적으로 현금청산금 지급의무를 규정하고 사업시행자에게 그 지급 지연에 대한 지체책임을 지운 데 반하여, 개정 도시정비법 제73조는 손실보상을 위한 협의이행의무 및 그 절차(제1항), 협의 불성립 시 수용재결신청의무 및 그 절차(제2항), 수용재결신청 지연에 따른 지체책임(제3항) 등 단계를 나누어 현금청산대상자에 대한 조치를 구체적으로 규정하고 있다.

다) 이 사건 사업의 경우 위 전부개정된 도시정비법이 시행된 2017. 2. 9.까지 관리처분계획인가 신청이 이루어지지 않았으므로, 부칙<법률 제14567호, 2017. 2. 8.> 제18조에 따라 분양신청을 하지 아니한 자 등에 대한 조치에 관하여는 전부개정된 도시정비법 제73조가 적용된다. 또한 토지등소유자 방식으로 진행되는 이 사건 사업의 경우 사업시행인가 신청일(2016. 12. 9.)이 위 부칙 제19조의 기준일인 2013. 12. 24. 이후이므로, 개정 제73조 제1항 본문 중 협의 시기에 관한 "관리처분계획이 인가·고시된 다음 날부터 90일 이내" 부분도 이 사건 사업에 적용된다[위 부칙 제19조는 "손실

보상 시기에 관한 적용례"를 규정하고 있는데, 위 부칙 규정은 구 도시정비법 제47조 제1항이 과거 2013. 12. 24. 법률 제12116호로 개정될 당시 마련한 부칙 경과규정 제4조(현금청산 시기에 관한 적용례)를 계승한 점, 구 도시정비법 제47조 제1항의 현금 청산 시기와 개정 제73조 제1항 본문의 협의 시기는 모두 "관리처분계획이 인가·고시된 다음 날부터 90일 이내"의 형식으로 규정되어 있는 점 등에 비추어, 개정 제73조 중 위 부칙 제19조의 적용 대상인 "손실보상 시기"란 제1항 본문의 "관리처분계획이 인가·고시된 다음 날부터 90일 이내" 부분을 의미하는 것으로 봄이 타당하다].

라) 그렇다면 도시정비법 제73조에 따라 참가인의 재결신청의 적법 여부를 판단해야 하는데, 그 구체적인 판단에 앞서 관리처분계획 인가·고시 전에 참가인의 원고들에 대한 수용권이 발생하였는지 본다(분명하지는 않으나 원고들은 관리처분계획 인가·고시 전에는 수용권 자체가 발생하지 않는다는 취지로도 주장하는 것으로 보인다).

앞서 본 도시정비법 제73조의 내용 및 구 도시정비법 제47조로부터의 개정 경위에 비추어, 현행 도시정비법 하에서도 사업시행자가 현금청산대상자의 토지 등 소유권을 재결에 의하여 취득할 수 있는 근거는 구 도시정비법에서와 마찬가지로 도시정비법 제63조, 제65조에 따라 준용되는 토지보상법이고, 수용권을 설정해 주는 행정처분은 사업시행계획인가라고 보아야 한다(도시정비법 제65조 제2항, 토지보상법 제20조). 즉, 도시정비법 제73조가 제2항에서 구 도시정비법 제47조와 달리 사업시행자의 수용 재결신청에 관하여 명시적으로 규정하고 있기는 하나, 이는 사업시행자에게 수용권이 부여되었음을 전제로 그 재결신청절차를 정한 것뿐이지, 사업시행계획인가와 별개로 수용권을 설정해주어 토지보상법 제20조의 준용을 배제하는 취지가 아니다(도시정비법 제73조 제2항은 재결의 신청에 관하여 규정한 토지보상법 제28조에 대응된다). 또한,

도시정비법 제73조 제1항의 현금청산대상자 중 '분양신청을 하지 아니한 자'(제1호)는 '인가된 관리처분계획에 따라 분양대상에서 제외된 자'(제4호)와 달리 관리처분계획 인가·고시의 매개 없이 분양신청을 하지 않은 사실만으로 현금청산대상자가 된다. 따라서 사업시행자는 관리처분계획 인가·고시를 기다릴 필요 없이 분양미신청자에 대한 수용권을 갖게 되고, 그 수용권에 기초하여 협의수용(제73조 제1항) 내지 재결수용(제73조 제2항) 절차로 나아갈 수 있다. 이와 다른 전제에 선 원고들의 주장은 이유 없다.

마) 다음으로 도시정비법 제73조에 의하면 관리처분계획 인가·고시 전에 분양미신청자에게 한 수용재결 신청이 위법한지 본다.

우선 도시정비법 제73조는 '제1항에 따른 협의가 성립되지 아니하면 협의기간 만료일 다음 날부터 60일 이내에 수용재결을 신청하여야 한다'(제2항)고 규정하여 '협의 불성립'만을 재결신청의 요건으로 들고 있을 뿐, 관리처분계획 인가·고시 자체를 재결신청의 요건으로 들고 있지 않다. 또한 협의기간의 만료일을 기준으로 수용재결신청의 기간을 정하고 이를 넘겨 재결신청을 하는 경우 지연이자지급의무를 부과하고 있을 뿐(제3항), 관리처분계획 인가·고시일을 기준으로 재결신청권의 효력 발생을 유보하거나 실효시키는 내용을 규정하고 있지 않다.

결국 원고들도 주장하는 바와 같이, 도시정비법 제73조 제1항이 협의기간의 종기를 관리처분계획 인가·고시 후로 정하도록 강제한 것인지 여부와 그에 따른 협의절차의 하자 유무가 문제된다. 그러나 도시정비법 제73조 제1항이 위와 같이 협의기간을 강제하고 있다고 보기는 어렵다. 그 이유는 다음과 같다.

① 도시정비법 제73조 제1항은 본문에서 '관리처분계획이 인가·고시된 다음 날부터 90일 이내'에 협의를 하여야 한다고 규정하면서도, 단서에서 '사업시행자는 분

양신청기간 종료일의 다음 날부터 협의를 시작할 수 있다'고 규정하여, 관리처분계획 인가·고시 전이라도 분양신청기간만 종료하면 분양미신청자에 대한 협의를 개시할 수 있음을 명백히 하고 있다. 그럼에도 제73조 제1항 본문에 따라 협의기간의 종기를 관리처분계획 인가·고시 후로 잡아야 한다고 새긴다면, 협의 개시 당시의 예측과 달리 관리처분계획 인가·고시가 지연되어 결과적으로 당초 정한 협의기간이 위 인가·고시 전에 만료되어 버리는 경우, 그에 따른 협의절차는 사후적으로 모두 위법해지게 된다. 이는 협의 개시 당시에는 확정되지 않은 장래의 사정(관리처분계획이 협의기간 내에 인가·고시될 것인지)에 따라 협의절차 및 후속 수용재결신청의 효력을 좌우하는 것으로 법적 안정성에 크게 반한다. 또한 이미 협의회가 모두 성립 또는 불성립되어 더 이상 협의절차를 진행할 실익이 없음에도 관리처분계획이 인가·고시될 때까지 계속해서 협의기간을 연장하도록 강제하는 것도 불합리하다.

② 도시정비법 제73조 제1항과 구 도시정비법 제47조 제1항의 주된 입법 취지는 모두 현금청산 또는 손실보상 협의 절차가 일정 기한 내에 이행될 수 있도록 강제하는 것이지, 그 절차를 일정 시점 이전에는 진행하지 못하도록 제한하는 것이 아니다. 즉, 구 도시 및 주거환경정비법(2012. 2. 1. 법률 제11293호로 개정되기 전의 것) 제47조에 제1호에 따르면, 분양신청을 하지 않은 자에 대한 현금청산기간은 분양신청기간 종료일 다음 날부터 150일이었고, 한 차례 개정을 거친 구 도시 및 주거환경정비법(2013. 12. 24. 법률 제12116호로 개정되기 전의 것) 제47조는 제1항에서 종전과 같은 현금청산기간을 규정하면서 위 기간 내 현금청산의무를 이행하지 않을 경우 이차지급의무를 부과하는 제2항을 신설하여 그 이행을 강제하였다. 그 다음 개정된 구 도시정비법 제47조는 현금청산기간을 관리처분계획 인가일 다음날부터 90일로 일원화함으

로써 분양미신청자에 대한 현금청산기간이 대폭 늦추어지기는 하였으나, 이는 관리처분계획 인가 이전에는 분양 수입이 없어 현금청산대금 등을 자체 조달하기 어려운 주택재개발정비사업조합 등의 특수성과 부동산 경기 침체 등으로 인한 사업성 악화로 현금청산이 증가하고 있던 당시 상황 등을 고려하여 사업시행자의 재원 마련에 편의를 제공하기 위한 개정으로(헌법재판소 2020. 9. 24. 선고 2018헌바239 결정 참조), 사업시행자가 관리처분계획 인가·고시 전에 재원을 마련하여 현금청산의무를 이행하는 것을 제한하려는 취지가 아니었다. 도시정비법 제73조 역시 구 도시정비법 제47조를 변경 계승한 규정으로서, 제1항 본문에서 구 도시정비법 제47조 제1항의 현금청산기간과 동일한 내용으로 협의기간을 정하고 있는 점, 제1항 단서에서 사업시행자가 원할 경우 협의 개시 시점을 앞당길 수 있다고 규정하고 있는 점 등을 종합하면, 관리처분계획 인가·고시 전에 협의절차가 종료되는 것을 제한하려는 취지가 아니다.

③ 더욱이 도시정비법 제65조에 따라 준용되는 토지보상법 제30조는 현금청산대상자가 사업시행자인 정비조합에 대하여 재결을 신청할 것을 청구할 수 있도록 한 재결신청 청구제도를 두고 있다. 여기서 재결신청 지연기간의 시기(始期)는 현금청산대상자가 현금청산기간 만료 후 재결신청의 청구를 한 경우에는 사업시행자가 재결신청의 청구를 받은 날부터 60일이 지난 날, 현금청산대상자가 현금청산기간 만료 전에 재결신청의 청구를 한 경우에는 현금청산기간 만료일부터 60일이 지난 날이 되고(대법원 2015. 12. 23. 선고 2015두50535 판결 참조), 종기(終期)는 사업시행자가 관할 토지수용위원회에 재결신청을 한 날이 된다. 이와 같이 재결신청 권한이 오로지 사업시행자에게만 부여됨에 따라, 도시정비법령이 조속한 재결신청을 원하는 현금청산대상자에게는 사업시행자를 상대로 한 재결신청 청구권을 인정하고 있는 취지에 비추어 보더라도

사업시행자가 관리처분계획이 인가·고시된 이후에야 재결신청을 할 수 있다고 보기는 어렵다. 이러한 권리를 인정한 취지에 더하여, 사업시행자는 분양신청기간이 종료된 이후 관리처분계획을 수립하고 인가를 받는 시기를 결정할 수 있는 점(도시정비법 제74조 제1항), 도시정비법이 현금청산에 관한 협의가 이뤄지지 않은 때에는 사업시행기간 이내에 언제든지 재결을 신청할 수 있도록 하는 전제에 선 토지보상법 규정을 준용하고 있는 점(도시정비법 제65조 제1항, 제3항, 토지보상법 제28조 제1항 참조)까지 보태어 보면, 원고들의 주장은 더욱 받아들이기 어렵다.

바) 앞서 본 바와 같이, 참가인은 분양신청을 하지 않은 원고들에 대하여 분양신청기간 종료일 후인 2019. 3. 21.부터 2019. 4. 22.까지를 협의기간으로 정하여 협의절차를 이행하였으므로, 협의절차에 어떠한 하자가 있다고 볼 수 없다(참가인은 위 협의기간만료일 다음 날부터 60일이 경과한 후에 재결신청을 하여 도시정비법 제73조 제2항에 따른 기간을 넘긴 것으로 보이기는 하나, 이를 이유로 재결신청이나 그에 따른 재결이 위법해지는 것은 아니고 다만 사업시행자가 지연이자지급의무를 지게 될 뿐이다).

사) 한편, 원고들은 참가인이 관리처분계획 인가·고시 전에 수용절차를 진행한 것은, 사업시행계획의 중대한 변경이 예상되는 상황에서 원고들의 재분양신청권을 박탈한 것이어서 부당하다는 취지로도 주장한다(이 사건 변론 종결 후 참고서면으로 주장한 내용이나 변론 재개 신청 경위 등에 비추어 응답의 필요가 있다고 보아 판단한다). 그러나 분양신청에 관한 도시정비법 제72조는 사업시행계획인가의 변경으로 세대수 또는 주택규모가 달라지는 경우(제4항), 정관등[제2조 제11호 (나)목에 따라 사업시행자인 토지등소유자가 자치적으로 정한 규약도 포함된다]으로 정하고 있거나 총회의

의결을 거친 경우(제5항)에 사업시행자의 재량에 따라 재분양신청절차를 거칠 수 있도록 하고 있을 뿐, 분양신청을 하지 않아 이미 현금청산대상자가 된 토지등소유자의 재분양신청권을 보장하는 취지의 규정은 두고 있지 않다. 따라서 참가인의 재결신청이 원고들의 분양신청권 등 권리를 부당하게 침해하였다고 볼 수도 없으므로, 원고들의 위 주장도 이유 없다.

3. 결론

원고들의 청구는 이유 없으므로 이를 모두 기각하기로 하여 주문과 같이 판결한다.