

수용재결취소등

[대법원 2016. 12. 15. 선고 2015두51309 판결]

【판시사항】

[1] 구 도시 및 주거환경정비법의 주택재개발사업에서 주택재개발정비사업조합과 현금청산대상자 사이에 청산금액에 관한 협의가 성립하지 않을 경우, 조합이 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률에 따라 현금청산대상자들의 토지 등을 수용할 수 있는지 여부(적극) 및 이때 수용보상금의 가격산정기준일(=수용재결일)

[2] 주택재개발정비사업조합이 새로 조합설립인가처분을 받는 것과 동일한 요건과 절차로 조합설립변경인가처분을 받은 후 종전의 조합설립인가처분이 당연무효이거나 취소되는 경우, 조합이 관리처분계획을 새롭게 수립하여 인가를 받아야 하는지 여부(적극) 및 이때 조합이 종전 분양신청 현황에 따라 관리처분계획을 수립하는 경우, 관리처분계획이 위법한지 여부(적극)/ 종전의 분양신청 현황을 기초로 새로운 관리처분계획을 수립하는 것이 허용되는 경우

[3] 구 도시 및 주거환경정비법에 따라 설립된 주택재개발정비사업조합의 정관이나 관리처분계획에서 조합이 조합원들에게 ‘분양신청 기간 종료 후 일정한 기간 내에 분양계약을 체결할 것’을 요구하면서 ‘그 기간 내에 분양계약을 체결하지 않으면 그 권리를 현금으로 청산한다’고 정한 취지 및 의미

【판결요지】

[1] 구 도시 및 주거환경정비법(2013. 12. 24. 법률 제12116호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘도시정비법’이라 한다) 제38조, 제40조 제1항, 제47조, 도시 및 주거환경정비법 시행령 제48조, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘토지보상법’이라 한다) 제67조 제1항에 의하면, 도시정비법의 주택재개발사업에서 현금청산대상자들에 대한 청산금은 주택재개발정비사업조합(이하 ‘조합’이라 한다)과 현금청산대상자가 협의에 의해 금액을 정하되, 협의가 성립하지 않을 때에는 조합은 토지보상법에 따라 토지수용위원회의 재결에 의하여 현금청산대상자들의 토지 등의 소유권을 취득할 수 있다. 그런데 도시정비법령은 수용보상금의 가격산정기준일에 관한 규정을 두고 있지 않으므로 현금청산대상자들의 토지 등에 대한 수용보상금은 토지보상법 제67조 제1항에 따라 토지 등의 수용재결일 가격을 기준으로 산정하여야 한다.

[2] 주택재개발정비사업조합(이하 ‘조합’이라 한다)이 종전의 조합설립인가처분에 대한 무효확인소송 또는 취소소송이 진행되고 있는 등으로 효력 유무 또는 위법 여부 등이 확정되지 않은 상태에서 새로 조합설립인가처분을 받는 것과 동일한 요건과 절차로 조합설립변경인가처분을 받은 경우, 조합설립변경인가처분은 새로운 조합설립인가처분으로서의 효력을 가진다. 그러나 종전의 조합설립인가처분이 당연무효이거나 취소되는 경우에는 종전의 조합설립인가처분이 유효함을 전제로 수립·인가된 관리처분계획은 소급하여 효력을 잃는다. 따라서 조합은 조합설립변경인가처분을 받기 전에 수립·인가된 종전의 관리처분계획에 따라 정비사업을 진행할 수는 없고, 도시 및 주거환경정비법령이 정한 요건과 절차에 따라 관리처분계획을 새롭게 수립하여 인가를 받아야 한다. 이때 조합은 구 도시 및 주거환경정비법(2013. 12. 24. 법률 제12116호로 개정되기 전의 것) 제46조 제1항이 규정하고 있는 분양신청 통지·공고 등의 절차를 다시 밟거나 분양신청 대상자들(종전 분양신청 절차에서 분양신청을 한 사람들과 이때에는 분양신청을 하지 않았지만 조합원 지위를 상실하지 않은 자를 포함한다. 이하 같다)의 분양신청에 관한 의사를 개별적으로 확인하여 그 분양신청 현황을 기초로 관리처분계획을 수립

하여야 하고, 조합이 이러한 절차를 밟지 않고 종전 분양신청 현황에 따라 관리처분계획을 수립하였다면 관리처분계획은 위법하다.

다만 종전의 분양신청 현황을 기초로 했더라도 새로운 관리처분계획 수립 당시 토지 등 소유자의 분양신청 현황을 기초로 관리처분계획을 수립했다고 평가할 수 있는 예외적인 경우, 즉 ‘분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역’, ‘개략적인 분담금의 내역’ 등 법령이 분양신청 통지에 포함시키도록 한 사항 등에 관하여 새로운 사업시행계획과 종전 사업시행계획 사이에 실질적으로 변경된 내용이 없고, 사업의 성격이나 규모 등에 비추어 두 사업시행계획 인가일 사이의 시간적 간격이 지나치게 크지 않으며, 분양신청 대상자들 중 종전 분양신청을 철회·변경하겠다는거나 새롭게 분양신청을 희망한다는 의사를 조합에 밝힌 사람이 실제 있지 않은 경우 등에는, 종전의 분양신청 현황을 기초로 새로운 관리처분계획을 수립하는 것도 허용된다.

[3] 구 도시 및 주거환경정비법(2013. 12. 24. 법률 제12116호로 개정되기 전의 것)에 따라 설립된 주택재개발정비사업조합(이하 ‘조합’이라 한다)의 정관이나 관리처분계획에서 조합이 조합원들에게 ‘분양신청 기간 종료 후 일정한 기간 내에 분양계약을 체결할 것’을 요구하면서 ‘그 기간 내에 분양계약을 체결하지 않으면 그 권리를 현금으로 청산한다’고 정한 경우, 이는 사업시행자가 조합원이었던 토지 등 소유자에게 해당 기간에 분양계약의 체결을 거절하는 방법으로 사업에서 이탈할 수 있는 기회를 추가로 부여한 것이다. 위와 같은 내용을 정한 정관이나 관리처분계획은 조합이 조합원들에게 분양계약 체결을 요구하는데도 분양계약 체결 의무를 위반하여 분양계약을 체결하지 않은 조합원을 현금청산대상자로 한다는 의미이다.

【참조조문】

[1][구 도시 및 주거환경정비법\(2013. 12. 24. 법률 제12116호로 개정되기 전의 것\) 제38조, 제40조 제1항, 제47조, 도시 및 주거환경정비법 시행령 제48조, 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제3조, 제67조 제1항](#)

[2][구 도시 및 주거환경정비법\(2013. 12. 24. 법률 제12116호로 개정되기 전의 것\) 제16조, 제46조 제1항, 제48조](#)

[3][구 도시 및 주거환경정비법\(2013. 12. 24. 법률 제12116호로 개정되기 전의 것\) 제47조](#)

【참조판례】

[1][대법원 2008. 3. 13. 선고 2006두2954 판결](#)/ [2][대법원 2012. 12. 13. 선고 2011두21010 판결](#)(공2013상, 169), [대법원 2012. 12. 27. 선고 2011두19680 판결](#), [대법원 2014. 5. 16. 선고 2011두27094 판결](#)/ [3][대법원 2011. 7. 28. 선고 2008다91364 판결](#)(공2011하, 1717), [대법원 2012. 5. 9. 선고 2010다71141 판결](#), [대법원 2013. 7. 11. 선고 2013다13023 판결](#)

【전문】

【원 고】

별지 1 원고 명단 기재와 같다. (소송대리인 법무법인(유한) 정를 외 1인)

【피고, 상고인】

서울특별시 지방토지수용위원회

【피고, 피상고인】

아현제4구역주택재개발정비사업조합 (소송대리인 변호사 권혁)

【원심판결】

서울고법 2015. 8. 13. 선고 2015누38155 판결

【주 문】

원심판결 중 별지 2 원고 명단 제1항 기재 원고들 패소 부분과 피고 서울특별시 지방토지수용위원회 패소 부분 중 별지 2 원고 명단 제2항 기재 원고들에 대한 부분을 각 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다. 피고 서울특별시 지방토지수용위원회의 나머지 상고를 기각한다. 별지 2 원고 명단 제3항 기재 원고들과 피고 서울특별시 지방토지수용위원회 사이에 생긴 상고비용은 위 피고가 부담한다.

【이 유】

상고이유(상고이유서 제출기간 경과 후에 제출된 상고이유보충서 등의 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 별지 2 원고 명단 제1항 기재 원고들의 상고이유에 관한 판단

구 도시 및 주거환경정비법(2013. 12. 24. 법률 제12116호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘도시정비법’이라 한다) 제47조와 같은 법 시행령 제48조는 사업시행자는 현금청산대상자에 대하여 그 해당하게 된 날부터 150일 이내에 토지·건축물 또는 그 밖의 권리에 대하여 현금으로 청산하되, 청산금액은 사업시행자와 현금청산대상자가 협의하여 산정한다고 정하고 있을 뿐, 그들 사이에 청산금액에 관한 협의가 성립하지 않았을 경우에 관한 규정은 따로 두고 있지 않다(현행 도시정비법에서도 위와 동일하게 규정하고 기간만 다르게 정하고 있다). 그리고 같은 법 제38조와 제40조 제1항은 사업시행자는 정비구역 안에서 정비사업을 시행하기 위해 필요한 경우 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률(이하 ‘토지보상법’이라 한다) 제3조의 규정에 의한 토지·물건 또는 그 밖의 권리를 수용 또는 사용할 수 있고, 이 경우 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 토지보상법을 준용한다고 정하고 있다. 한편 토지보상법 제67조 제1항은 재결에 의한 보상액 산정은 수용 또는 사용의 재결 당시의 가격을 기준으로 한다고 정하고 있다.

위 규정들에 의하면, 도시정비법의 주택재개발사업에서 현금청산대상자들에 대한 청산금은 주택재개발정비사업조합(이하 ‘조합’이라 한다)과 현금청산대상자가 협의에 의해 그 금액을 정하되, 협의가 성립하지 않을 때에는 조합은 토지보상법에 따라 토지수용위원회의 재결에 의하여 현금청산대상자들의 토지 등의 소유권을 취득할 수 있다(대법원 2008. 3. 13. 선고 2006두2954 판결참조). 그런데 도시정비법령은 수용보상금의 가격산정 기준일에 관한 규정을 두고 있지 않으므로 현금청산대상자들의 토지 등에 대한 수용보상금은 토지보상법 제67조 제1항에 따라 토지 등의 수용재결일 가격을 기준으로 산정하여야 한다.

그런데도 원심은 별지 2 원고 명단 제1항 기재 원고들에 대한 수용보상금을 수용재결일이 아닌 분양계약 체결 기간의 종료일 다음 날을 기준으로 산정해야 한다고 판단하였으므로, 이러한 원심의 판단에는 현금청산대상자에 대한 수용보상금 가격산정기준일에 관한 법리를 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

2. 피고 서울특별시 지방토지수용위원회의 상고이유 제1점에 관한 판단

원심판결이 종전 확정판결의 기판력에 반한다는 피고 서울특별시 지방토지수용위원회(이하 ‘피고 수용위원회’라 한다)의 상고이유 주장은 위 피고가 상고심에 이르러 비로소 내세우는 주장으로서 적법한 상고이유가 아닐 뿐만 아니라, 이에 관한 원심의 판단에 상고이유의 주장과 같은 잘못이 없다.

3. 피고 수용위원회의 상고이유 제2점, 제3점에 관한 판단

가. 별지 2 원고 명단 제2항 기재 원고들에 관하여

1) 원심은 다음과 같은 사실을 인정하였다.

가) 2006. 11. 29. 조합설립인가처분을 받아 설립된 피고 아현제4구역주택재개발정비사업조합(이하 '피고 조합'이라 한다)은 사업시행계획을 수립하여 2007. 9. 3. 인가를 받았고, 토지 등 소유자들로부터 2007. 9.부터 같은 해 10.까지 분양신청을 받았다.

나) 토지 등 소유자 중 일부가 조합설립인가처분에 대한 무효확인 소 등을 제기하자 피고 조합은 그 하자를 보완하고 조합설립 절차를 다시 밟아 2011. 5. 20. 조합설립변경인가처분(이하 '이 사건 조합설립변경인가처분'이라 한다)을 받았다.

다) 그 후 피고 조합은 사업시행계획을 수립하여 2011. 6. 17. 인가를 받은 다음, 조합원들을 대상으로 다시 분양신청 공고·통지의 절차를 실시하거나 개별적으로 이들의 분양신청 의사를 확인하지 않은 채, 2007년의 분양신청 현황을 토대로 관리처분계획(이하 '이 사건 관리처분계획'이라 한다)을 수립하여 2011. 8. 26. 인가를 받았다.

라) 이 사건 관리처분계획에는 이 사건 조합설립변경인가처분이 있은 후 처음 수립된 사업시행계획에 대한 인가일인 2011. 6. 17.이 아닌 최초 사업시행계획에 대한 인가일인 2007. 9. 3.을 기준으로 분양대상자별 종전 자산가격이 평가되어 있다.

2) 원심은 이러한 사실을 토대로 다음과 같이 판단하였다.

가) 피고 조합이 이 사건 관리처분계획을 수립하면서 조합원들로부터 새로이 분양신청을 받거나 이들의 분양신청 의사를 확인하지 않은 것과 분양대상자별 종전자산가격을 당연히무효인 최초 사업시행계획에 대한 인가일을 기준으로 평가한 것은 중대하고 명백한 하자에 해당하므로, 이 사건 관리처분계획은 당연히무효이다.

나) 별지 2 원고 명단 제2항 기재 원고들이 2012. 8. 6.부터 2012. 8. 20.까지 사이에 피고 조합과 분양계약을 체결하지 않았다고 하더라도, 분양계약의 전제가 되는 이 사건 관리처분계획이 무효인 이상, 위 원고들은 정관에서 현금청산대상자가 되는 사유로 규정한 '분양계약 체결 기간 종료일까지 분양계약을 체결하지 않은 자'(이하 '분양계약 미체결에 따른 현금청산대상자'라 한다)에 해당하지 않는다. 따라서 현금청산대상자가 아닌 위 원고들의 토지 등을 수용한 이 사건 수용재결은 위법하다.

다) 피고 조합이 이 사건 조합설립변경인가처분을 받은 후 조합원들이 분양받을 아파트의 동·호수를 다시 추천하지 않았기 때문에 조합원들에게 분양될 동·호수가 특정되지 않았다. 따라서 이를 이유로 분양계약의 체결을 보류한 위 원고들은 분양계약 미체결에 따른 현금청산대상자에 해당한다고 볼 수 없어 이 사건 수용재결은 이 점에서도 위법하다.

3) 그러나 원심의 이러한 판단은 다음과 같은 이유에서 받아들이기 어렵다.

가) [도시정비법 제46조 제1항](#)과 [같은 법 시행령 제47조 제1항](#)은 사업시행자는 사업시행계획 인가를 받은 후 분양신청기간, 분양대상 대지 또는 건축물의 내역, 개략적인 부담금 내역 등을 토지 등 소유자에게 통지하고 일간신문에 공고하여야 한다고 규정하고 있고, [같은 법 제48조 제1항](#)은 사업시행자로 하여금 [제46조](#)에 따른 분양신청기간이 종료된 때에는 [제46조](#)에 따른 분양신청의 현황을 기초로 관리처분계획을 수립하여 인가를 받아야 한다고 규정하고 있다.

조합이 종전의 조합설립인가처분에 대한 무효확인소송 또는 취소소송이 진행되고 있는 등으로 그 효력 유무 또는 위법 여부 등이 확정되지 않은 상태에서 새로 조합설립인가처분을 받는 것과 동일한 요건과 절차로 조합설립변경인가처분을 받은 경우, 그 조합설립변경인가처분은 새로운 조합설립인가처분으로서의 효력을 가진다. 그러나 종전의 조합설립인가처분이 당연히무효이거나 취소되는 경우에는 종전의 조합설립인가처분이 유효함을

전제로 수립·인가된 관리처분계획은 소급하여 효력을 잃는다([대법원 2012. 12. 13. 선고 2011두21010 판결](#), [대법원 2012. 12. 27. 선고 2011두19680 판결](#), [대법원 2014. 5. 16. 선고 2011두27094 판결](#) 등 참조). 따라서 조합은 조합설립변경인가처분을 받기 전에 수립·인가된 종전의 관리처분계획에 따라 정비사업을 진행할 수는 없고, 도시정비법령이 정한 요건과 절차에 따라 관리처분계획을 새롭게 수립하여 인가를 받아야 한다. 이때 조합은 도시정비법 제46조 제1항이 규정하고 있는 분양신청 통지·공고 등의 절차를 다시 밟거나 분양신청 대상자들(종전 분양신청 절차에서 분양신청을 한 사람들과 이때에는 분양신청을 하지 않았지만 조합원 지위를 상실하지 않은 자를 포함한다. 이하 같다)의 분양신청에 관한 의사를 개별적으로 확인하여 그 분양신청 현황을 기초로 관리처분계획을 수립하여야 하고, 조합이 이러한 절차를 밟지 않고 종전 분양신청 현황에 따라 관리처분계획을 수립하였다면 그 관리처분계획은 위법하다.

다만 종전의 분양신청 현황을 기초로 했다고 하더라도 새로운 관리처분계획 수립 당시 토지 등 소유자의 분양신청 현황을 기초로 관리처분계획을 수립했다고 평가할 수 있는 예외적인 경우, 즉 ① ‘분양의 대상이 되는 대지 또는 건축물의 내역’, ‘개략적인 분담금의 내역’ 등 법령이 분양신청 통지에 포함시키도록 한 사항 등에 관하여 새로운 사업시행계획과 종전 사업시행계획 사이에 실질적으로 변경된 내용이 없고, ② 사업의 성격이나 규모 등에 비추어 두 사업시행계획 인가일 사이의 시간적 간격이 지나치게 크지 않으며, ③ 분양신청 대상자들 중 종전 분양신청을 철회·변경하겠다는거나 새롭게 분양신청을 희망한다는 의사를 조합에 밝힌 사람이 실제 있지 않은 경우 등에는, 종전의 분양신청 현황을 기초로 새로운 관리처분계획을 수립하는 것도 허용된다.

나) 원심이 적법하게 채택한 증거에 의하면, 2007. 9. 3. 인가된 사업시행계획과 2011. 6. 17. 인가된 사업시행계획은 건축면적이 9,742.72㎡에서 9,915.32㎡로, 건축연면적이 166,113.04㎡에서 167,621.81㎡로, 건폐율이 20.78%에서 21.15%로, 용적률이 228.71%에서 231.21%로, 59.99평형 분양세대수가 271세대에서 285세대로 변경된 것 외에는 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 그리고 이 사건 조합설립변경인가처분이 있는 후에 종전 분양신청 절차에서 분양신청을 한 토지 등 소유자 중 조합에 분양신청을 철회·변경하겠다는 의사를 표시한 자가 있었다거나 종전 분양신청 절차에서 분양신청을 하지 않았지만 여전히 조합원 지위를 가지는 자 중 조합에 재개발사업 참여의 의사를 표시한 자가 있었다고 볼 만한 사정이 기록상 발견되지 않는다. 이러한 재개발사업의 진행 경과와 분양신청 대상자들의 구체적인 의사 등을 위에서 본 법리에 비추어 살펴보면, 피고 조합이 2011. 6. 17. 사업시행계획 인가처분을 받은 후 전체 분양신청 대상자들로부터 새로이 분양신청을 받거나 이들의 분양신청 의사를 개별적으로 확인하지 않고 이 사건 관리처분계획을 수립하였다는 사정만으로 곧바로 이 사건 관리처분계획이 위법하다고 보기 어렵다.

또한 [도시정비법 제48조 제1항 제4호](#)가 분양대상자별 종전자산가격을 평가하여 이를 관리처분계획에 포함시키도록 한 것은 기본적으로 조합원들 사이의 상대적 출자 비율을 정하기 위한 것이기 때문에 모든 조합원들에게 동일한 평가기준일을 적용한다면 그 일자를 언제로 하는지가 조합원들의 권리관계에 별다른 영향을 미치지 않는다. 따라서 피고 조합이 종전자산가격 평가기준일을 잘못 정하였다고 하더라도 그 하자가 중대하다고 볼 수 없으므로 이 사건 관리처분계획이 당연무효라고 단정할 수 없다. 나아가 분양대상자들에게 배정되는 동·호수를 명시하고 있는 이 사건 관리처분계획이 위와 같은 이유에서 무효라고 볼 수 없다면, 피고 조합이 동·호수를 특정하지 않은 채 위 원고들에게 분양계약 체결을 요구하였다고 볼 수도 없다.

결국 원심이 들고 있는 사정들을 모두 고려하더라도 위 원고들은 여전히 분양계약 미체결에 따른 현금청산대상자에 해당한다고 볼 여지가 충분하다.

4) 그런데도 원심은 별지 2 원고 명단 제2항 기재 원고들이 분양계약 미체결에 따른 현금청산대상자에 해당

하지 않아 이 사건 수용재결 중 위 원고들에 대한 부분이 위법하다고 판단하였다. 이러한원심의 판단에는 분양신청, 종전자산가격 기준일과 관리처분계획의 효력에 관한 법리 등을 오해하여 필요한 심리를 다하지 않음으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다.

나. 별지 2 원고 명단 제3항 기재 원고들에 관하여

1) 도시정비법에 따라 설립된 정비사업조합의 정관이나 관리처분계획에서 조합이 조합원들에게 ‘분양신청 기간 종료 후 일정한 기간 내에 분양계약을 체결할 것’을 요구하면서 ‘그 기간 내에 분양계약을 체결하지 않으면 그 권리를 현금으로 청산한다’고 정한 경우, 이는 사업시행자가 조합원이었던 토지 등 소유자에게 해당 기간에 분양계약의 체결을 거절하는 방법으로 사업에서 이탈할 수 있는 기회를 추가로 부여한 것이다([대법원 2011. 7. 28. 선고 2008다91364 판결](#)참조). 위와 같은 내용을 정한 정관이나 관리처분계획은 조합이 조합원들에게 분양계약 체결을 요구하는데도 분양계약 체결 의무를 위반하여 분양계약을 체결하지 않은 조합원을 현금청산대상자로 한다는 의미이다([대법원 2012. 5. 9. 선고 2010다71141 판결](#), [대법원 2013. 7. 11. 선고 2013다13023 판결](#) 등 참조).

2) 원심은 피고 조합이 조합원들에게 2012. 8. 6.부터 2012. 8. 20.까지 분양계약을 체결하라고 통지하면서 별지 2 원고 명단 제3항 기재 원고들에게는 이러한 통지를 하지 않았다는 사실을 인정한 다음, 위 원고들이 분양계약 체결 통지를 받지 못하여 분양계약을 체결하지 못한 이상 위 원고들은 분양계약 미체결에 따른 현금청산대상자에 해당하지 않는다고 판단하였다. 원심의 이러한 판단은 정당한 것으로 수긍할 수 있고, 원심의 위 판단에 현금청산대상자에 관한 법리 등을 오해하여 판결에 영향을 미친 잘못이 없다.

4. 결론

그러므로 원심판결 중 별지 2 원고 명단 제1항 기재 원고들 패소 부분과 피고 수용위원회 패소 부분 중 별지 2 원고 명단 제2항 기재 원고들에 대한 부분을 각 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 피고 수용위원회의 나머지 상고를 기각하고, 별지 2 원고 명단 제3항 기재 원고들과 피고 수용위원회 사이에 생긴 상고비용은 위 피고가 부담하도록 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.