

대 법 원

제 2 부

판 결

사 건 2021두57667 공탁된지연가산금에대한가산금청구의소  
원고, 상고인 원고 1 외 2인  
원고들 소송대리인 법무법인(유한) 한별  
담당변호사 현인혁 외 1인  
피고, 피상고인 홍제제3구역주택재개발정비사업조합  
소송대리인 법무법인 옹빈  
담당변호사 채정석 외 3인  
원 심 판 결 서울고등법원 2021. 10. 29. 선고 2021누34406 판결  
판 결 선 고 2022. 4. 14.

주 문

원심판결을 파기하고, 사건을 서울고등법원에 환송한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

## 1. 이 사건의 개요

원심판결 이유에 의하면 다음과 같은 사정을 알 수 있다.

가. 피고는 서울 서대문구 (주소 생략) 일대에서 재개발정비사업의 시행을 목적으로 조합설립인가를 받은 주택재개발정비사업조합이고, 원고들은 위 정비구역 내에 있는 각 토지 및 건물을 소유하였던 사람들이다.

나. 서대문구청장은 2011. 6. 15. 피고가 시행하는 '홍제제3구역 주택재개발정비사업'의 시행인가를 고시하였다(서울특별시 서대문구고시 제2011-37호). 원고들은 2012. 2. 21. 피고에게 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 '토지보상법'이라고 한다) 제30조 제1항에 따라 재결 신청을 청구하였다. 이후 피고는 2015. 7. 8. 사업시행변경인가를 받고 기존 현금청산 대상자들을 포함한 토지등소유자들을 대상으로 하여 분양신청을 받았는데, 원고들은 위 분양신청기간 동안에도 분양신청을 하지 않았다.

다. 원고들은 2016. 9. 28. 재차 피고에게 재결 신청을 청구하였고, 이에 피고는 2017. 5. 25. 서울특별시 지방토지수용위원회에 재결을 신청하였다. 위 토지수용위원회는 2017. 8. 25. 원고들 소유의 토지 등에 대하여 손실보상금을 정하면서, 토지 및 지장물에 대한 보상금 외에 원고 1에게 780,158,450원, 원고 2에게 1,180,433,980원, 원고 3에게 965,718,340원의 토지보상법 제30조 제3항에 따른 2012. 4. 24.부터 2017. 5. 25. 까지 1,858일 동안의 지연가산금을 더하여 지급하도록 하는 내용의 수용재결(이하 '이 사건 수용재결'이라고 한다)을 하였다.

라. 피고는 2017. 9. 5. 이 사건 수용재결서 정본을 송달받은 다음, 2017. 10. 10. 이 사건 수용재결 중 지연가산금 부분에 불복하여 이의신청을 하면서, 위 각 지연가산

금 상당액을 공탁하였다. 한편 원고들도 보상가액이 현저히 낮게 산정되었다는 이유로 이 사건 수용재결에 불복하여 이의신청을 하였다. 중앙토지수용위원회는 2018. 6. 21. 피고의 이의신청을 받아들이지 않고, 원고들의 이의신청에 따라 토지 및 지장물의 손실보상금을 증액하는 한편, 그 금액을 기초로 지연가산금을 새로 계산함으로써 지연가산금 또한 증액하는 내용의 이의재결(이하 '이 사건 이의재결'이라고 한다)을 하였다.

마. 피고는 2018. 6. 26. 지연가산금 중 일부의 감액을 구하는 소를 제기하면서(이하 '관련 보상금감액소송'이라고 한다), 2018. 7. 25. 이의재결로 증액된 보상금 전액을 각 공탁하였다. 관련 보상금감액소송의 항소심법원(서울고등법원 2019누54049)은 2020. 2. 4. 이의재결로 증액된 피고의 원고들에 대한 지연가산금 채무 부존재 확인 청구 부분을 각하하고, 피고의 나머지 청구를 모두 기각하는 판결을 선고하였다. 위 항소심 판결은 2020. 2. 21. 상고기간의 도과로 확정되었다.

바. 원고들은 이 사건 소로써 피고를 상대로 '이 사건 수용재결상의 지연가산금'에 대하여 피고가 이 사건 수용재결서 정본을 받은 날인 2017. 9. 5.부터 관련 보상금감액소송의 판결이 확정된 날인 2020. 2. 21.까지의 각 토지보상법 제87조에 따른 지연가산금의 지급을 청구하고 있다.

## 2. 상고이유 제1점에 대하여

가. 토지보상법 제87조는 "사업시행자는 제85조 제1항에 따라 사업시행자가 제기한 행정소송이 각하·기각 또는 취하된 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 날부터 판결일 또는 취하일까지의 기간에 대하여 「소송촉진 등에 관한 특례법」 제3조에 따른 법정이율을 적용하여 산정한 금액을 보상금에 가산하여 지급하여야 한다."라고 규정하면서, 그 지연가산금의 기산일에 관하여 제1호에서 "재결이 있는 후 소송을 제기

하였을 때에는 재결서 정본을 받은 날"로, 제2호에서 "이의신청에 대한 재결이 있는 후 소송을 제기하였을 때에는 그 재결서 정본을 받은 날"로 규정하고 있다.

나. 원심은, 다음과 같은 이유를 들어 '사업시행자가 수용재결에 불복하여 이의신청을 한 후 다시 이의재결에 불복하여 행정소송을 제기하였으나 행정소송이 각하·기각 또는 취하된 경우'에는 토지보상법 제87조 제2호가 적용되어 사업시행자는 이의재결서 정본을 받은 날부터 판결일 또는 취하일까지의 기간에 대하여 지연가산금을 지급할 의무가 있고, 위 경우에까지 토지보상법 제87조 제1호가 동시에 적용된다고 볼 수는 없다고 판단하였다.

1) 사업시행자가 수용재결에 불복하여 취소소송을 제기하는 때에는 이의신청을 거친 경우에도 수용재결을 한 중앙토지수용위원회 또는 지방토지수용위원회를 피고로 하여 수용재결의 취소를 구하여야 하는 것으로, 그 불복의 대상은 원칙적으로 수용재결이고(대법원 2010. 1. 28. 선고 2008두1504 판결 등 참조), 토지보상법 제87조가 지연가산금의 기산일을 '재결이 있는 후 소송을 제기하였을 때'와 '이의신청에 대한 재결이 있는 후 소송을 제기하였을 때'로 구분하여 규정하고 있는 점에 비추어 보면, 사업시행자가 수용재결에 불복하여 곧바로 행정소송을 제기하였을 때에는 제87조 제1호가, 사업시행자가 수용재결에 불복하여 이의신청을 거쳐 행정소송을 제기하였을 때에는 제87조 제2호가 각 적용되는 것으로 봄이 타당하다.

2) 토지보상법 제87조의 취지는 사업시행자가 보상금의 지급을 지연시킬 목적으로 행정소송을 남용하는 것을 방지하고 보상금을 수령하지 못하는 기간 동안 토지소유자의 손해를 보전하여 사업시행자와 토지소유자의 형평을 도모하려는 데에 있다(대법원 2019. 1. 17. 선고 2018두54675 판결, 대법원 2019. 1. 31. 선고 2018두56510 판결

등 참조). 그러나 사업시행자가 수용재결에 불복하여 이의신청을 한 후 다시 이의재결에 불복하여 행정소송을 제기하였으나 행정소송이 각하·기각 또는 취하된 경우 토지 소유자 등이 지급받지 못한 보상금 전액 중 수용재결에 정한 금액 부분에 관하여 토지보상법 제87조 제1호를, 이의재결에서 증액된 금액 부분에 관하여 같은 조 제2호를 적용하여야 한다고 해석하는 것은 토지보상법 제87조의 취지를 고려하더라도 그 규정 문언의 한계를 벗어난 해석이다.

3) 구 토지수용법(2002. 2. 4. 법률 제6656호로 폐지되기 전의 것, 이하 같다)은 '재결전치주의'를 정하면서 원처분인 수용재결에 대한 취소소송을 인정하지 아니하고 재결인 이의재결에 대한 취소소송을 인정하고 있었으므로, 이의재결을 거치지 아니하고 원처분인 수용재결 취소의 소를 제기할 수 없었는데, 구 토지수용법 제75조의3은 기업자가 제기한 행정소송이 각하, 기각 또는 취하된 경우 기업자는 이의신청서에 대한 재결서의 정보를 송달받은 날부터 판결일까지의 기간에 대하여 지연가산금을 지급하도록 규정하여, 수용재결서 정보를 송달받은 날부터 이의재결서의 정보를 송달받은 날 전일까지의 기간에 대하여는 지연가산금을 인정하지 않고 있었다.

2002. 2. 4. 법률 제6656호로 폐지제정된 토지보상법 제85조가 이의신청의 재결을 거치지 아니하고도 행정소송을 제기할 수 있도록 함에 따라, 토지보상법 제87조는 구 토지수용법 제75조의3의 취지를 그대로 따르면서 그 지연가산금 기산일을 "재결이 있는 후 소송을 제기하였을 때에는 재결서 정보를 받은 날"(제1호)로, "이의신청에 대한 재결이 있는 후 소송을 제기하였을 때에는 그 재결서 정보를 받은 날"(제2호)로 구분하여 정하고 있을 뿐, 위 조항에 '수용재결서 정보를 받은 날부터 이의재결서 정보를 받은 전일까지'의 기간에 대하여까지 지연가산금을 보상하려는 입법목적이 있었다고는

보이지 않는다.

4) 토지보상법은 사업시행자에 대하여 이의신청 또는 행정소송의 불복절차를 마련하면서, 어느 절차에 의하더라도 보상금을 받을 자는 그 절차가 종결될 때까지 사업시행자가 공탁한 보상금을 수령할 수 없도록 규정하고 있다(토지보상법 제40조 제4항, 제2항 제3호, 제85조 제1항). 그런데 토지보상법 제87조는 사업시행자가 제기한 행정소송이 각하·기각 또는 취하된 경우 지연가산금을 지급하도록 규정하고 있을 뿐, 사업시행자의 이의신청이 각하·기각 또는 취하된 경우의 지연가산금에 대한 규정은 두고 있지 않다. 이러한 토지보상법의 규정 체계와 내용 등에 비추어 보면, 토지보상법은 사업시행자가 수용재결에 불복하여 이의신청을 한 경우 그로 인하여 보상금을 수령하지 못하는 기간에 대하여는 지연가산금을 부과하지 않기로 정한 것이라고 봄이 타당하다.

5) 중앙토지수용위원회는 2018. 6. 21. 이 사건 이의재결을 하였고, 피고는 2018. 7. 3. 이의재결서 정본을 수령하였는데, 위 이의재결서 정본을 송달 받기 전인 2018. 6. 26. 원고들을 상대로 토지수용보상금 감액청구의 소를 제기하였다. 사업시행자가 수용재결에 불복하여 취소소송을 제기하는 때에는 이의신청을 거친 경우에도 그 불복의 대상은 원칙적으로 수용재결이므로, 피고가 중앙토지수용위원회의 이 사건 이의재결 이후 토지보상금 감액 청구의 소를 제기한 이상 그 이의재결서 정본을 직접 송달받기 전에 소제기를 하였다고 하더라도 '이의신청에 대한 재결이 있는 후 소송을 제기하였을 때'에 해당하지 않는다고 볼 수는 없다.

다. 관련 법리와 기록에 비추어 살펴보면, 위와 같은 원심의 판단에 상고이유 주장과 같이 토지보상법 제87조의 해석 및 적용에 관한 법리를 오해한 잘못이 없다.

### 3. 상고이유 제2 내지 4점에 대하여

가. 기록에 의하면, 원고들은 소장에서 피고들이 토지보상법 제87조에 의한 지연가산금을 지급할 의무가 있다고 주장하며 수용재결서 정본을 받은 날부터 계산한 지연가산금을 청구한 사실, 소장에 첨부된 '법정이율가산금 산정 근거 표'에는 '수용재결서 정본 송달일부터 이의재결서 정본 송달일 전일(원고들은 피고가 이의재결서 정본을 송달 받은 날을 2018. 7. 12.로 가정하여 계산을 하였다)'까지의 기간과 '이의재결서 정본 송달일부터 관련 보상금감액소송 판결 확정일'까지의 기간에 발생하는 각 지연가산금 금액이 나뉘어 계산되어 있는 사실, 또한 원고들은 설령 이 사건에 토지보상법 제87조 제2호가 적용되더라도 피고는 수용재결서 정본 송달일부터 이의재결서 정본을 송달 받은 날까지는 최소한 민사 법정이율에 의한 지체책임을 부담하여야 한다고 주장한 사실, 한편 피고는 원고들의 청구가 이유 없다고 주장하면서도 지연가산금 지급책임이 인정된다면 그 가산금은 토지보상법 제87조 제2호에 따라 이의재결서 정본 송달일부터 발생한다는 취지로 주장한 사실을 알 수 있다.

나. 이와 같은 사정에 비추어 보면, 원고들은 피고에 대하여 토지보상법 제87조에 따른 지연가산금의 지급을 구하면서 다만 그 기산일을 원고들에게 유리하도록 같은 법 제87조 제1호에 따른 '수용재결서 정본 송달일'로 정하여야 한다고 주장하며 이를 전제로 계산한 금액을 청구하는 한편, 그 기산일에 관하여 이 사건에 토지보상법 제87조 제2호가 적용될 경우를 대비하여 이의재결서 정본 송달일부터 계산한 지연가산금 금액 또한 제시하는 등, 수용재결서 정본 송달일부터의 지연가산금이 인정되지 않는다면 적어도 토지보상법 제87조 제2호에 따른 이의재결서 정본 송달일부터의 지연가산금이라도 인용해줄 것을 구하였던 것으로 보인다.

따라서 원심으로서는 이 사건에 토지보상법 제87조 제2호가 적용되어야 하고 같은 조 제1호는 적용되지 않는다고 판단한 이상 토지보상법 제87조 제2호에 따라 이의재결서 정본 송달일부터의 지연가산금의 지급을 명하여야 하고, 만일 원고들이 토지보상법 제87조 제1호가 적용되지 않는 경우 제2호에 따라 이의재결서 정본 송달일로부터의 지연가산금의 지급이라도 구하는 것인지 분명하지 않다고 보았다면 석명권을 행사하여 원고로 하여금 그 취지를 분명히 하도록 하거나 당사자에게 이에 대한 의견진술 기회를 주었어야 할 것이다.

그럼에도 원심은 이 사건에 토지보상법 제87조 제1호가 적용되지 않는다는 이유로 원고들의 청구를 전부 배척하였다. 이와 같은 원심의 조치에는 이의재결서 정본 송달일부터의 지연가산금 지급에 대한 판단을 누락하였거나 석명권을 적정하게 행사하지 아니하고 필요한 심리를 다하지 아니하여 판결 결과에 영향을 미친 잘못이 있다. 이를 지적하는 이 부분 상고이유 주장은 이유 있다.

#### 4. 결론

그러므로 원심판결을 파기하고, 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장            대법관            조재연



대법관 민유숙

주 심 대법관 이동원

대법관 천대엽