

민원인 - 재건축사업에 대해서도 세입자 손실보상에 관한 규정이 적용되는지 여부(「도시 및 주거환경정비법」 제74조제1항제8호 등 관련)

안건번호 18-0411 회신일자 2018-10-25

1. 질의요지

「도시 및 주거환경정비법」 제74조제1항제8호에 따라 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액이 포함된 관리처분계획을 수립하여 시장·군수등의 인가를 받아야 하는 사업시행자의 범위에 재건축사업(「도시 및 주거환경정비법」 제26조제1항제1호 및 제27조제1항제1호에 해당하는 재건축사업 외의 재건축사업으로 한정함)의 시행자가 포함되는지?

2. 회답

이 사안의 경우 재건축사업의 시행자는 포함되지 않습니다.

3. 이유

「도시 및 주거환경정비법」(이하 “도시정비법”이라 함) 제2조제2호에 따르면 정비사업 중 주거환경개선사업 및 재개발사업은 도로·상하수도 등 정비기반시설이 극히 열악하고 노후·불량 건축물이 과도하게 밀집한 지역 등에서 정비기반시설과 공동이용시설의 확충 등을 통해 주거환경을 개선하거나 상권활성화 등을 위해 도시환경을 개선하기 위한 사업을 말하고(가목 및 나목) 재건축사업은 정비기반시설이 양호한 지역에서 노후·불량 공동주택의 주거환경을 개선하기 위한 사업을 말하는바(다목), 각 사업의 목적·내용 및 대상 지역 등을 비교할 때 전자가 후자보다 공공성이 더 강하다고 볼 수 있습니다.[주석: 헌법재판소 2014. 1. 28. 선고 2011헌바363 결정례 및 헌법재판소 2018. 7. 26. 선고 2016헌바83 결정례 등 참조]

이러한 차이로 인해 도시정비법에서는 주거환경개선사업 및 재개발사업에는 일반적으로 사업시행자에게 정비사업의 시행에 필요한 토지·물건 또는 그 밖의 권리를 수용·사용할 수 있는 권리를 부여하고 있으나 재건축사업의 경우에는 공공사업으로서의 성격이 강한 도시정비법 제26조제1항제1호 및 제27조제1항제1호에 해당하는 재건축사업의 경우만 수용·사용권을 부여(제63조)하고 그 밖의 재건축사업에 대해서는 수용·사용권 대신 재건축사업에 동의하지 않는 자에 대해 건축물·토지의 소유권 등을 매도할 것을 청구할 수 있는 권리를 부여하는(제64조제4항) 등 양자에 대해 공적 개입의 정도를 달리하는 규정 체계를 취하고 있는바, 이는 재건축사업이 기본적으로 같은 법 제2조제9호에 따른 토지등소유자(이하 “토지등소유자”라 함)의 자발적 참여를 중시하는 민간 주도 정비사업이라는 점을 고려한 것입니다.[주석: 헌법재판소 2014. 1. 28. 선고 2011헌바363 결정례 및 헌법재판소 2018. 7. 26. 선고 2016헌바83 결정례 등 참조]

그렇다면 도시정비법 제74조제1항제8호에 따라 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액이 포함된 관리처분계획을 수립하여 특별자치시장, 특별자치도지사, 시장, 군수, 자치구의 구청장의 인가를 받아야 하는 사업시행자의 범위도 공공성이 강한 정비사업인 주거환경정비사업 및 재개발사업과 같은 법 제26조제1항제1호 및 제27조제1항제1호에 해당하는 재건축사업의 시행자에 한정되고 공공성이 약한 그 밖의 재건축사업의 시행자는 제외된다고 보는 것이 위와 같은 규정체계와 재건축사업의 성격에 부합하는 해석입니다.

만약 이와 달리 재건축사업에 대해서도 도시정비법 제74조제1항제8호가 언제나 적용된다고 본다면 해당 사업 대상 공동주택의 세입자들에 대한 손실보상액이 사업비에 추가되어야 하는바 이는 민간 주도의 정비사업에 행정관청이 과도하게 개입하여 사업비의 증액을 강제함으로써 재건축사업의 활성화를 저해하는 결과를 초래할 수 있고, 더 나아가 재건축사업의 경우에는 임의가입제를 택하여 그 사업에 동의한 토지등소유자만 조합원의 자격을 가지는데[주석: 도시정비법 제39조제1항 참조]

] 재건축사업의 시행자에게도 세입자들에 대한 손실보상을 강제하면 결국 재건축사업에 동의하지 않은 토지등소유자와 계약관계를 맺은 세입자들에 대한 손실보상 부분까지도 해당 세입자들과 아무런 계약관계가 없는 재건축사업에 동의한 토지등소유자가 모두 부담하게 되는 불합리한 문제가 발생하게 되며 그 부담 부분의 구상과 관련하여 추가적인 법률분쟁을 초래할 수 있다는 점도 이 사안을 해석할 때 고려해야 합니다.[주석: 헌법재판소 2014. 1. 28. 선고 2011헌바363 결정례 참조]

<관계 법령>

「도시 및 주거환경정비법」

제26조(재개발사업·재건축사업의 공공시행자) ① 시장·군수등은 재개발사업 및 재건축사업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 제25조에도 불구하고 직접 정비사업을 시행하거나 토지주택공사등(토지주택공사등이 건설업자 또는 등록사업자와 공동으로 시행하는 경우를 포함한다)을 사업시행자로 지정하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다.

1. 천재지변, 「재난 및 안전관리 기본법」 제27조 또는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제23조에 따른 사용제한·사용금지, 그 밖의 불가피한 사유로 긴급하게 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정하는 때

2. ~ 8. (생략)

②·③ (생략)

제27조(재개발사업·재건축사업의 지정개발자) ① 시장·군수등은 재개발사업 및 재건축사업이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 토지등소유자, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조제12호에 따른 민관합동법인 또는 신탁업자로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 자(이하 "지정개발자"라 한다)를 사업시행자로 지정하여 정비사업을 시행하게 할 수 있다.

1. 천재지변, 「재난 및 안전관리 기본법」 제27조 또는 「시설물의 안전 및 유지관리에 관한 특별법」 제23조에 따른 사용제한·사용금지, 그 밖의 불가피한 사유로 긴급하게 정비사업을 시행할 필요가 있다고 인정하는 때

2.·3. (생략)

② ~ ⑤ (생략)

제63조(토지 등의 수용 또는 사용) 사업시행자는 정비구역에서 정비사업(재건축사업의 경우에는 제26조제1항제1호 및 제27조제1항제1호에 해당하는 사업으로 한정한다)을 시행하기 위하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제3조에 따른 토지·물건 또는 그 밖의 권

리를 취득하거나 사용할 수 있다.

제64조(재건축사업에서의 매도청구) ① 재건축사업의 사업시행자는 사업시행계획인가의 고시가 있는 날부터 30일 이내에 다음 각 호의 자에게 조합설립 또는 사업시행자의 지정에 관한 동의 여부를 회답할 것을 서면으로 촉구하여야 한다.

1. 제35조제3항부터 제5항까지에 따른 조합설립에 동의하지 아니한 자

2. 제26조제1항 및 제27조제1항에 따라 시장·군수등, 토지주택공사등 또는 신탁업자의 사업시행자 지정에 동의하지 아니한 자

② 제1항의 촉구를 받은 토지등소유자는 촉구를 받은 날부터 2개월 이내에 회답하여야 한다.

③ (생략)

④ 제2항의 기간이 지나면 사업시행자는 그 기간이 만료된 때부터 2개월 이내에 조합설립 또는 사업시행자 지정에 동의하지 아니하겠다는 뜻을 회답한 토지등소유자와 건축물 또는 토지만 소유한 자에게 건축물 또는 토지의 소유권과 그 밖의 권리를 매도할 것을 청구할 수 있다.

제74조(관리처분계획의 인가 등) ① 사업시행자는 제72조에 따른 분양신청기간이 종료된 때에는 분양신청의 현황을 기초로 다음 각 호의 사항이 포함된 관리처분계획을 수립하여 시장·군수등의 인가를 받아야 하며, 관리처분계획을 변경·중지 또는 폐지하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 시장·군수등에게 신고하여야 한다.

1. ~ 7. (생략)

8. 세입자별 손실보상을 위한 권리명세 및 그 평가액

9. (생략)

② 정비사업에서 제1항제3호·제5호 및 제8호에 따라 재산 또는 권리를 평가할 때에는 다음 각 호의 방법에 따른다.

1. 「감정평가 및 감정평가사에 관한 법률」에 따른 감정평가업자 중 다음 각 목의 구분에 따른 감정평가업자가 평가한 금액을 산술평균하여 산정한다. 다만, 관리처분계획을 변경·중지 또는 폐지하려는 경우 분양예정 대상인 대지 또는 건축물의 추산액과 종전의 토지 또는 건축물의 가격은 사업시행자 및 토지등소유자 전원이 합의하여 산정할 수 있다.

가. 주거환경개선사업 또는 재개발사업: 시장·군수등이 선정·계약한 2인 이상의 감정평가업자

나. 재건축사업: 시장·군수등이 선정·계약한 1인 이상의 감정평가업자와 조합총회의 의결로 선정·계약한 1인 이상의 감정평가업자

2. 3. (생략)

③ ~ ⑤ (생략)

<법제처 법령해석의 효력 등에 대한 안내>

법제처의 법령해석은 정부 내 통일성 있는 법령집행과 행정운영을 위해 법령해석에 관한 지침을 제시하기 위한 것으로서 법원의 확정판결과 같은 기속력은 없는바, 법령 소관 중앙행정기관에서 구체적인 사실관계 등에 따라 일부 다르게 집행하는 경우도 있다는 점을 유의하시기 바랍니다.

「헌법」 제101조에 따라 사법권은 법원에 속하고, 「법제업무 운영규정」 제26조제8항제2호 및 제11항에 따라 정립된 판례가 있는 경우에 법제처는 법령해석을 할 수 없는바, 법제처 법령해석과 상충되는 법원의 확정판결이 나온 경우에는 법원의 확정판결을 참고하시기 바랍니다.

관계법령

도시 및 주거환경정비법 제74조 제1항 제8호