

[청 구 인] ○○○
[피청구인] ○○구청장
[주 문] 피청구인이 2011. 12. 29 청구인에게 한 「토지구획정리사업지구 청산금가산금 부과처분」이 무효임을 확인한다.
[청 구 취 지] 주위적 청구취지 : 피청구인이 2011. 12. 29 청구인에게 한 「토지구획정리사업지구 청산금가산금 부과처분」이 무효임을 확인한다.
예비적 청구취지 : 피청구인이 2011. 12. 29 청구인에게 한 「토지구획정리사업지구 청산금가산금 부과처분」을 취소한다.

이 유

1. 사건개요

청구인들은 법률상 부부이고, 1998년경 해외로 이주하면서부터 기준등록지로 ○○시 ○○구 ○○동 1-101로 신고하고, 공적인 문서 등 우편물의 수령을 위한 연락처로 청구인 ○○○의 가족의 주소지인 ○○시 ○○구 ○○동 220-11(이하 ‘이 사건 연락처주소지라 한다)을 정하였다.

피청구인은 ○○시 ○○구공고 제2010-1658호 환지처분과 관련한 청산금 및 가산금의 납부안내 등을 청구인들에게 발송하였으나 청구인들에게 송달되지 않았고, 수취인불명 등의 이유로 하여 공시송달 절차로 청구인들에게 청산금에 대한 가산금을 부과하였다.

청구인들은 2015. 5. 26. 이 사건 심판청구를 하였다.

2. 청구인 주장

이에 청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 청구인들은 1998년 해외로 이주하면서 국내 최후주소지를 이 사건 기준등록지로 신고하고, 청구인 ○○○의 가족이 사는 주소지를 이 사건 연락처주소지로 정하였다. 또한 청구인이 피청구인에게 최초 도시구획사업시초부터 외국국적 동포로 수취인 주소지를 매번 정확하게 알리고 피청구인과 상호 소통하였음에도 마지막 정산금 납부안내 및 압류고지만 청구인이 모르는 주소지로 송달함으로써 청구인은 이 사건 처분에 대하여 전혀 알지 못하였다.

- 1 -

나. 이 사건 처분은 청구인에게 납부안내 등이 송달되지 않은 채로 이루어진 것이므로 위법하고, 분명 이 사건 처분 전에 피청구인이 도시구획사업시초부터 사업과 관련한 문서를 청구인에게 송달함에 있어서 수취인불명 등 아무런 문제없이 절차가 진행되었으나, 이 사건 처분만은 유독 청구인이 전혀 모르는 주소지로 송달되고 중국에는 수취인불명 등의 사유로 공시송달절차로 이행된 것이므로, 이 사건 처분은 적법한 송달이 없었기에 무효 또는 취소되어야 하고, 피청구인은 청구인이 납부한 가산금을 법률상 원금 없이 얻은 것이므로 이를 청구인에게 반환하여야 한다.

3. 피청구인 주장

피청구인은 다음과 같이 주장한다.

가. 청구인은 피청구인이 청구인과 전혀 무관한 장소로 처분문서를 발송하였기 때문에 처분문서의 통지가 송달불능에 빠진 것이므로 이 사건 처분의 통지는 공시송달 요건에 해당하지 않는다고 하면서 공시송달로 이루어진 이 사건 처분이 위법하다고 주장하지만, 이 사건 처분은 피청구인이 청산금부과와 관련하여 청구인 소유의 부동산등기부등본상에 등재된 주소로 처분문서를 발송하고 송달불능이 되자 공시송달절차로 이행한 것이므로 적법하다.

그러므로 이 사건 처분은 공시송달 요건 등을 규정한 관련법 절차에 의한 것이고, 피청구인이 청구인 소유의 부동산등기부등본상 주소 외의 주소지(○○동 1-101, ○○동 30-7)를 파악하여 발송하는 등 선량한 관리자의 주의의무를 다하여 이 사건 처분을 하였다. 청구인이 이 사건 처분을 뒤늦게 알게 된 것은 청구인이 부동산 등기부등본 등의 주소지를 제대로 변경하지 아니한 것에 기인한 것이므로 청구인의 주장은 이유 없다.

나. 청구인이 부동산등기부등본의 주소변경의무를 다하지 않았음에도 불구하고 청구인의 주장이 인용된다면, 처분의 통지를 받을 개인의 권리와 행정의 효율적인 집행을 균형 있게 보장하기 위해 마련된 공시송달 제도의 취지가 상실된다 할 것이다. 따라서 청구인의 주장은 이유 없고 마땅히 기각되어야 한다.

4. 이 건 처분의 위법·부당여부

- 2 -

가. 관계법령

구 토지구획정리사업법(2000. 1. 28. 법률 제6252호로 폐지되기 전의 것) 제47조, 제48조, 제48조의2, 제52조 제61조, 제62조, 제68조
○○시 ○○지구토지구획정리사업시행조례 제17조
○○시 ○○지구토지구획정리사업시행조례시행규칙 제41조, 제43조
○○시 토지구획정리사업청산금사무처리규칙 제11조, 제12조
행정절차법 제14조, 제21조

나. 사실관계

청구인 및 피청구인이 제출한 관련자료 등을 종합하여 보면 다음과 같은 사실을 인정할 수 있다.

1) 청구인들은 법률상 부부이고, 1998년경 해외로 이주하면서부터 기준등록지로 ○○시 ○○구 ○○동 1-101로 신고하고, 공적인 문서 등 우편물의 수령을 위한 연락처로 청구인 ○○○의 가족의 주소지인 ○○ ○○구 ○○동 220-11을 정하였다.

2) 피청구인은 2010. 12. 24. ○○시○○구 공고 제2010-1668호로 ○○도시계획(○○지구 토지구획정리사업)으로 결정 및 고시【인고 제1994-245호(1994. 12. 29.)】되고, 사업시행인가【인공 제2001-546호(2001. 12. 28.)】된 ○○지구 토지구획정리사업이 완료됨에 따라 구 토지구획정리사업법 제61조에 의해 환지처분을 공고하였다.

3) 피청구인은 청구인이 지구 내 토지로서 과도환지를 교부받았다는 이유로 청구인에게 정수청산금 납부안내를 하면서, 2011. 1. 7.자 정수청산금 납부안내 공문을 송달하였으나, 등기우편으로 송달되지 않아 그 도달 여부 등을 확인할 수 없다.

4) 이에 따른 후속조치로 피청구인이 청구인에게 발송한 문서현황은 아래 【표 1】과 같고 도달간주되는 공시송달문서를 제외한 문서들은 청구인에게 도달되지 않았다.

- 아 래 -

【표 1. 피청구인의 문서발송 현황】

순번	발송일	문서이름	수취인 주소
----	-----	------	--------

- 3 -

1	2011.3.14.	정수청산금 납부안내(2차)	○○시 ○○구 ○○동 124-1 ○○아파트 502-202
2	3.14.	정수청산금 납부안내(2차)	○○시 ○○구 ○○동 30-7
3	5.2.	정수청산금 납부안내(3차)	○○시 ○○구 ○○동 124-1 ○○아파트 502-202
4	5.2.	정수청산금 납부안내(3차)	○○시 ○○구 ○○동 30-7
5	9.16.	정수청산금 납부안내(4차)	○○시 ○○구 ○○동 30-7
6	11.24.	정수청산금 납부독촉 및 압류예고통지	○○시 ○○구 ○○동 1-101
7	12.30.	압류통지 및 납부독촉	○○시 ○○구 ○○동 1-101
8	12.30.	압류통지 및 납부독촉	○○시 ○○구 ○○동 124-1 ○○아파트 502-202
9	2012.1.10.	압류통지 및 납부독촉 (공시송달)	○○시 ○○구 ○○동 1-101
10	12.14.	압류통지 및 납부독촉 (공시송달)	○○시 ○○구 ○○동 1-101

5) 피청구인은 청구인들에게 위와 같이 수차례 정수청산금 납부 안내 등, 2011. 11. 21.자 ○○지구 정수청산금 납부독촉 및 압류예고 통지를 하였으나, 청구인들에게 송달되지 않았고, 청구인이 정수청산금을 납기 내에 납부하지 아니하자, 구 「토지구획정리사업법」 제68조 및 「○○시 토지구획정리사업청산금사무처리규칙」 제11조, 제12조에 의거 납부일까지 연 12%의 이자를 가산하여 정수청산금 가산금 정수를 하고자, 공시송달 절차로 청구인들에게 청산금에 대한 가산금을 부과하였다.

6) 한편, 피청구인은 2008. 9. 9.경 재산세(토지)납세고지서를 청구인에게 발송하면서 그 주소지를 이 사건 연락처주소지인 ○○시 ○○구 ○○동 220-11로 하여 발송하여 청구인측이 이를 수령하여 세금을 납입한 것을 알 수 있고(증거물 3, 4호 참조), 피청구인이 2009. 9. 7.경 청구인에게 보낸 증거물 제7호로 제출된 우편물의 겉봉투에 수취인 주소지가 이 사건 연락처주소지로 기재 되어 역시 청구인측이 우편물을 수령한 바 있으며, 피청구인이 2009. 10. 1.경 수용계결신청에 따른 열람 및 의견제출 안내서를 이 사건 연락처주소지로 기재하고 발송하여 청구인측이 수령한 사실이 인정되고, 피청구인이 2010. 12. 2. 피공탁자를 청구인 □□□로 하여 금 1,020원을 공탁하였을 때 그 신청서상 피공탁자인 □□□의 주소를 이 사건 연락처주소지로 기재하였다(증거물 5, 6호 참조). 참고로 위 보상협의 독촉(2차) 및 수용계결 신청안내, 수용계결신청에 따른 열람 및 의견제출 안내,

공탁 당시 피청구인의 담당자 또는 대리인은 ‘△△△’으로 되어 있다.

7) 청구인들은 2015. 5. 26. 이 사건 심판청구를 하였다.

다. 판단

1) 먼저 관계법령을 살펴보면,

구 「토지구획정리사업법」(1999. 2. 8. 법률 제5911호로 폐지되기 전의 것) 제68조 제1항 본문에 의하면, 시행자는 환지처분의 공고가 있는 후에 확정된 청산금을 징수하여야 하고, 위 법률의 위임을 받은 「○○시 ○○지구토지구획정리사업시행조례」 제17조에 따라서 청산금을 구체적으로 계산할 수 있고, 「○○시 ○○지구토지구획정리사업시행조례시행규칙」 제41조에 따라 가산금을 징수할 수 있다.

「행정절차법」 제14조에서 ‘송달’은 “우편, 교부, 또는 정보통신망 이용 등의 방법으로 하되, 송달받을 자(대표자 또는 대리인을 포함)의 주소·거소(居所)·영업소·사무소 또는 전자우편주소로 한다. 다만, 송달받을 자가 동의하는 경우에는 그를 만나는 장소에서 송달할 수 있다”(제1항)고 하고, “교부에 의한 송달은 수령확인서를 받고 문서를 교부함으로써 하며, 송달하는 장소에서 송달받을 자를 만나지 못한 경우에는 그 사무원·피용자(被傭者) 또는 동거인으로서 사리를 분별할 지능이 있는 사람에게 문서를 교부할 수 있다. 다만, 문서를 송달받을 자 또는 그 사무원등이 정당한 사유 없이 송달받기를 거부하는 때에는 그 사실을 수령확인서에 적고, 문서를 송달할 장소에 놓아둘 수 있다”(제2항)고 규정하고 있다.

다만 송달받을 자의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우, 송달이 불가능한 경우에는 “송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에도 공고하여야 한다”(제3항)고 하면서 우편송달, 교부송달이 불가능한 경우 공시송달에 의하도록 규정하고 있다.

2) 이 사건 처분의 위법·부당 여부에 대하여 살펴보면,

가) 피청구인의 공시송달이 「행정절차법」 제14조 제4항 제1호의 요건에 부합하여

- 5 -

「행정절차법」 제15조에 따라 공시송달로써 효력이 발생하였다면 이 사건 청산금 가산금 부과처분은 일용 적법하다고 보아야 하며, 만약 공시송달로써 효력이 발생하지 않는다면 부적법한 공시송달을 기초로 한 이 사건 청산금가산금 부과처분은 위법하다고 할 것이다. 즉 이 사건의 쟁점은 행정절차법 제14조 제4항 제1호의 요건 부합 여부이다.

행정행위를 규율하는 법규를 해석함에 있어서는 개별 국민의 권리를 최대한 보호하면서도 다른 측면에서는 모든 국민에게 일률적으로 적용될 수 있는 객관적인 해석방법을 동원하여야 한다. 즉, 이 사건 처분의 전제요건인 공시송달을 규정한 「행정절차법」 제14조 제4항 제1호의 규정은 국민 개인의 이익을 충분히 보호하면서 행정의 효율적인 집행을 확보할 수 있는 규범조화적인 해석을 하는 것이 요청된다. 다만, 실제 개별 사안에서는 규범조화적해석하에 처분상대방을 더 보호할 사안인지 행정효율성을 우선할 사안인지를 선택할 수밖에 없다고 본다.

나) 먼저 이 사건 처분은 위 사실관계 【표 1】에서 살펴본 바와 같이 구 「토지구획정리사업법」 제68조 제1항 및 같은 법 제32조 위임규정에 따라 제정된 「○○시○○구도시계획○○지구토지구획정리사업시행조례」(이하 ‘2011. 2. 17. 시행 ○○시○○구조례 제1043호 ○○시○○구도시계획○○지구토지구획정리사업시행조례’라고 한다) 제17조, 같은 조례 시행규칙(이하 ‘2000. 5. 1. 시행 ○○시○○구규칙 제499호 ○○시○○구도시계획○○지구토지구획정리사업시행조례시행규칙’이라고 한다) 제43조에 규정한 정수청산금 안내, 독촉, 압류사실통지, 최고장 발송절차는 일용 적법하게 거친 것으로 보여 진다.

다) 그런데 「행정절차법」 제14조 제4항은 ‘다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 송달받을 자가 알기 쉽도록 관보, 공보, 게시판, 일간신문 중 하나 이상에 공고하고 인터넷에서도 공고하여야 한다’고 하면서, 그 제1호에서는 ‘송달받을 자의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없는 경우’, 그 제2호에서는 ‘송달이 불가능한 경우’를 규정하고 있다. 이 사건의 경우 피청구인이

- 6 -

발송한 처분문서 등이 청구인에게 도달하지 않자 「행정절차법」 제14조 제4항의 규정에 따라 공시송달로 처분서 등을 송달하게 한 것이므로 결국 전술한 바와 같이 제1호의 ‘피청구인이 청구인의 주소 등을 통상적인 방법으로 확인할 수 없었는지 여부’의 문제로 귀결된다 할 것이다.

라) 앞에서 본 【표 1】의 발송현황을 보면, 피청구인이 행한 이 사건 처분은 청구인이 소유한 부동산에 대한 환지처분 등으로 발생한 정수청산금 및 가산금을 부과한 것인데다가 부동산등기부등본에 대한 공신폭까지 감안한다면 부동산등기부등본상의 주소 기재가 제일 정확할 것이라고 믿은 피청구인의 판단이 무조건 부주의한 것이라고 단정할 수 없다.

또한 청구인이 1998년경 해외로 이주하면서 일반 우편물의 수령처로 이 사건 연락처주소를 정하고 있었으면서도, 부동산법률관계의 기본이 되는 부동산등기부등본의 소유자 주소를 이 사건 연락처주소지로 변경하지 아니한 잘못도 있다. 즉, 부동산과 관련된 법률관계를 엄격히 규율하고 있는 실정법의 배후정신과 이 사건에서 부동산등기부등본의 주소가 토지대장의 주소와 동일하게 기재되어 있는 사실을 고려하여 판단한다면 청구인이 공부상의 주소를 이 사건 연락처주소지로 변경하지 않은 부주의도 결코 작다고 할 수 없다.

마) 그러나 이 사건의 경우, 피청구인이 이 사건 처분이 있기 전에 해오던 위 사실관계 제6)항에 적시된 사실을 종합적으로 고려하면 피청구인이 청구인의 ‘이 사건 연락처주소지’를 통상적인 방법으로 확인할 수 있었다고 본다. 즉 피청구인이 과거에 이루어진 문서 송달현황을 한 번 더 주의 깊게 살폈다면 청구인의 이 사건 연락처주소를 찾을 수 있었으므로, 피청구인의 이 사건 처분이 「행정절차법」 제14조 제4항 제1호의 공시송달의 요건이 충족되었다고 주장할 수는 없다 할 것이다.

특히 피청구인이 청구인에게 제1차 정수청산금 납부안내를 한 2011. 1.경으로 부터 약 한달 보름전인 2010. 12. 2.경 피공탁자를 청구인 ○○○로 하여 금 1,020원을 공탁하면서 그 신청서상 피공탁자인 ○○○의 주소를 ‘이 사건 연락처주소지’

- 7 -

로 기재하였을 뿐만 아니라, 공탁서상 피청구인의 대리인이 ○○과 ‘△△△’인데, ‘△△△’은 이 사건에서 문제되는 3차 정수청산금 납부안내절차까지 담당자로서 업무를 수행한 점까지 고려하면 통상적인 방법으로 송달받을 자의 주소를 확인할 수 있는 것으로 판단하는 것이 특별히 불합리한 판단이라고 볼 수 없다.

바) 따라서 피청구인의 이 사건 처분은 「행정절차법」 제14조가 정하는 공시송달의 요건을 충족시킨 행위로 볼 수 없어 그 효력이 발생하였다고 볼 수 없으므로, 무효라 할 것이다.

5. 결 론

피청구인이 2011. 12. 29. 청구인에게 한 토지구획정리사업지구 청산금가산금 부과처분이 무효임을 확인한다.