

서울특별시행정심판위원회 재 결 서

① 사 건	서행심 2011-616 조합설립추진위원회 변경승인신청 거부처분 취소		
청 구 인	② 이름		
	③ 주소		
신청대표자· 관리인·대리인	④ 이름	범무법인 지평지심(변호사: 임성택, 정원, 박호경)	
	⑤ 주소	서울특별시 중구 남대문로4가 45 상공회의소빌딩 11층	
⑥ 피청구인		⑦ 참가인	
⑧ 주 문	피청구인이 2011. 7. 6. 청구인에 대하여 한 조합설립추진위원회 변경승인신청 거부처분은 이를 취소한다.		
⑨ 청구 취지	주문과 같다.		
⑩ 이 유	별지에 적은 내용과 같음		
⑪ 근거 법조문	「행정심판법」 제46조		

위 사건에 대하여 주문과 같이 재결합니다.

2011. 10. 10.

서울특별시행정심판위원회

이 유

1. 사건개요

창신 제2구역 주택재개발정비사업이 2010. 4. 22. 창신·승인 제정비촉진계획 결정·고시에 의거 창신11재정비촉진구역으로 확대·변경됨에 따라 청구인인 기존 창신 제2구역 주택재개발정비사업 조합설립추진위원회는 기존추진위원회의 변경승인을 위한 동의서 징구를 주장한 반면, 반대 민원인 측은 새로운 추진위원회 구성을 요구하여, 피청구인은 국토해양부·서울시 유권해석, 민원 상담결과, 타구사례 등을 근거로 동의서 징구 경과규정, 징구방법, 향후 처리방안 등에 대한 변경기준을 구 방침으로 수립하여 2010. 6. 9. 기존 추진위원회에 통보하고, 청구인은 2011. 5. 31. 추진위원회변경승인신청서를 제출하였으나, 이에 대하여 피청구인은 기한 내 동의서 미제출 및 2010. 7. 16. 공공관리제도 시행으로 징구기한을 초과하여 제출한 변경승인 요청은 헌행법에 불일치함을 이유로 2011. 7. 6. 반려처분(이하 "이 사건 처분"이라 한다)하였다.

2. 청구인 주장

도시 및 주거환경정비법(이하 "도정법"이라 한다) 제13조 제2항 규정상 조합설립추진위원회 승인 신청 시기는 정비구역 지정 고시 후로 하되 이에 대한 종기에 대해서는 아무런 제한을 두지 않았음에도 불구하고 피청구인은 위 도정법 규정에 위반하여 기한을 정하였으나 변경승인기간으로 정한 180일은 600세대로부터 동의서를 받기에는 터무니없이 짧은 기간이다.

또한 공공관리자 제도 시행과 관련하여, 서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례 부칙 제4조 제1항에 의하면 종전 규정에 따라 행하여진 처분 등은 개정된 조례에 의하여 한 것으로 본다고 하였으므로 2005. 6. 17. 조합설립추진위원회 승인을 받은 청구인은 개정된 조례에 의하여 설립된 것으로 간주됨에도 불구하고 소급효가 없는 조례를 소급적으로 적용하여 기존 설립승인의 효력이 없는 것으로 오인하고 더 이상 청구인의 인가 신청을 받을 수 없다고 한 피청구인의 거부처분은 조례 적용 범위에 대한 해석을 잘못된 위법한 처분이다.

3. 피청구인 주장

도정법 부칙 제4조에는 정비예정구역 내 기존 추진위원회의 변경에 대한 경과 규정이 없으므로 피청구인은 국토해양부 및 서울시 유권해석, 구 고문변호사 자문, 민원상담 결과, 기존 추진위원회 청원, 타구사례(동작구 3개월, 은평구 6개월, 성북구 7개월, 서대문구 12개월)를 검토하여 동의서 징구 경과규정, 징구방법, 향후 처리방안 등에 대한 변경기준을 구 방침으로 수립하여 결정하였고, 하나의 정비구역 내에 하나의 추진위원회만 존재하여야 한다는 원칙에 따라 기존 추진위원회가 주민 동의를 못 받을 시 영원히 사업을 못하는 모순이 발생할 수 있어 경과규정을 설정하였는데, 이는 새로이 추진위원회 구성을 요구하는 주민의 권익보호를 위해서 반드시 필요하다. 더구나 피청구인은 피청구인에 대하여 기한 내 동의서 미제출로 2번에 걸쳐 연번동의서 징구 무효와 공공관리로 추진위원회를 구성한다는 안내(1차 안내 2011. 1. 13, 2차 안내 2011. 4. 11)를 하였으므로 변경승인기간 180일이 지나치게 단기라는 청구인 주장은 이유없다.

또한 2010. 7. 16. 공공관리제가 시행되고 있으므로 징구기간을 초과해서 제출한 변경승인 요청은 비록 추진위원회 구성요건을 충족한다 할지라도 변경승인은 현행법에 위반되는 행위에 해당되므로 청구인은 공공관리제를 통해 추진위원회를 구성해야 한다.

4. 참가인 주장

청구인의 대표자는 토지 등 소유자 및 주민총회의 의결 없이 보결 선임된 자로서 대표권이 없는 자이고,
 도정법 및 청구인의 운영규정상 정비사업의 시행범위를 확대하고 추진위원회 운영규정을 변경하려면 주민총회를 하여야 하나, 청구인은 이를 실시하지 않았으며,
 그 밖에도 청구인은 시공사를 불법적으로 선정하고, 토지 등 소유자의 동의나 총회의 결의 없이 거액의 자금을 임의로 차입하였으면서도 지난 6년간 단 한 차례도 주민총회를 개최하지 않았던 바, 이 사건 처분은 적법하다.

5. 이 사건 처분의 위법·부당여부

가. 관계법령

「도시 및 주거환경 정비법」 제13조

「도시 및 주거환경 정비법 시행령」(이하 '시행령'이라 한다) 제23조 제1항

「서울특별시 도시 및 주거환경 정비조례」(이하 '조례'라 한다) 부칙
 제4조 제1항

나. 판 단

(1) 청구인 및 피청구인이 제출한 관계서류에 의하면 다음과 같은 사실을 각각 인정할 수 있다.

(가) 기존추진위원회는 서울 종로구 창신동 23번지 일대에서 주택재개발정비 사업을 시행할 정비사업조합을 설립하기 위하여 2005. 6. 17. 피청구인으로부터 창신제2구역 주택재개발정비사업조합 설립추진위원회 설립인가를 받았다.

(나) 서울시장은 2010. 4. 22. 서울시 고시 제2010-148호로 기존의 창신제2구역을 창신11구역으로 명칭 변경하고 면적을 35,897㎡ 에서 75,856㎡로 변경하는 내용의 창신·승인재정비촉진지구 재정비촉진계획 결정고시를 하였다.

(다) 피청구인은 2010. 4. 21.부터 같은 해 5. 12.까지 기존 추진위원회, 확대지역 주민, 구청 관계자 등과 창신11구역 내 기존 추진위원회 처리방안에 대해 협의하고, 2010. 6. 9. 변경승인 신청서 접수시기를 2010. 6. 10.부터 180일간으로 하고 기존 및 확대구역 각각 과반수이상 동의서 청구 등 조건을 포함한 '기존추진위원회 변경승인 처리 기준'을 통보하였다.

(라) 피청구인은 청구인이 기한내에 동의서를 제출하지 않자, 2번에 걸쳐(1차 2011. 1. 13, 2차 2011. 4. 11) 기간 도파로 인하여 추진위원회승인신청 반려가 불가피하다는 점과 공공관리제로 추진위원회를 구성할 예정이라는 점 등을 내용으로 하여 재정비사업을 위한 조합설립추진위원회 구성 안내를 하였다.

(마) 청구인은 2011. 5. 31. 창신11조합설립추진위원회 변경 승인 신청을 하였으나, 피청구인은 기존 추진위원회 변경승인의 동의서 청구기한(2010. 6. 10.부터 180일) 내 동의서 미제출 및 2010. 7. 16. 공공관리제도 시행을 이유로 2011. 7. 6. 이 사건 처분을 하였다.

(2) 이 사건 처분이 적법·타당한지 살펴보면 다음과 같다.

(가) 법 제13조 제1항에 의하면 시장·군수 또는 주택공사 등이 아닌 자가 정비사업을 시행하고자 하는 경우에는 토지동소유자로 구성된 조합을 설립하여야 한다고 규정하고 있고, 같은 조 제2항은 '제1항에 따라 조합을 설립하고자 하는 경우에는 제4조에 따른 정비구역지정 고시 후 위원장을 포함한 5인 이상의 위원 및 제15조 제2항에 따른 운영규정에 대한 토지동소유자 과반수의 동의를 얻어 조합설립을 위한

추진위원회를 구성하여 국토해양부령으로 정하는 방법과 절차에 따라 시장·군수의 승인을 얻어야 한다'고 규정하고 있으며, 시행령 제23조 제1항은 '법 제14조 제4항에 따라 추진위원회는 정비사업의 시행범위를 확대 또는 축소하려는 때에는 토지등소유자의 과반수 또는 추진위원회의 구성에 동의한 토지등소유자의 3분의 2 이상의 동의를 받아야 한다'고 규정하고 있다.

또한 조례 부칙 제4조 제1항에 의하면 공공관리에 관한 경과조치로 이 조례 시행 당시 종전규정에 따라 행하여진 처분·절차 그 밖의 행위는 이 조례에 따라 행하여진 것으로 본다'고 규정하고 있다.

(나) 살피건대, 공공관리제의 시행과 관련된 조례 부칙 제4조 제1항은 종전 규정에 따라 행하여진 처분 등은 개정된 조례에 의하여 한 것으로 본다'고 규정하고 있으므로, 피청구인은 2005. 6. 17.자 조합설립추진위원회 승인을 받은 청구인에 대하여 개정된 조례에 의하여 설립된 것으로 간주하여야 함에도 불구하고 설립승인의 효력이 없다고 오인하여 이 사건 처분에 이르렀다.

동의를 확보와 관련하여 피청구인은 정비사업의 시행범위가 확대된 경우에 기존구역과 확대편입구역 각각 토지등 소유자 과반수 동의를 확보하여야 한다고 주장하고 국토해양부 역시 2008. 9. 10. 같은 취지의 회신을 하였으나, 도정법 제13조 제2항, 시행령 제23조 제1항 등 관련 명문 규정의 내용 및 취지를 종합적으로 고려하면 정비사업의 시행범위가 확대된 경우에는 정비구역 전체의 토지등소유자 과반수 동의를 새로 얻으면 법령상 요건을 충족한다고 볼이 상당하다(법제처의 2010. 10. 1.자 유권 해석도 이와 같다). 그러나 피청구인은 청구인이 확대된 정비사업의 시행에 따라 정비구역 전체의 토지등소유자 과반수 동의를 새로 얻어 법령상 동의를 요건을 충족하였음에도 불구하고 이 사건 처분을 하였다.

또한 피청구인은 원활한 사업시행 및 주민의 권익보호를 위해서 변경승인신청의 종기가 필요하다고 주장하나, 도정법 제13조 제2항의 규정은 조합설립추진위원회 승인신청 시기(始期)는 정비구역 지정 고시 후로 하되 이에 대한 종기(終期)에 대해서는 아무런 제한을 두지 아니하였는바, 피청구인이 변경승인신청의 종기를 180일로 제한한 것은 아무런 법적인 근거가 없다.

한편 대표자가 권한이 없는 자라는 점 및 주민총회의 의결을 거치지 않았다는 참가인의 주장은 이 사건 심판에서 주장이나 입증이 부족하여 판단하기 어렵다.

결국 정비사업의 투명성 강화 및 효율성 제고를 위하여 시·도 조례로 정하는 정비사업에 대하여 사업시행 과정을 지원하는 공공관리제도의 취지에 비추어 관련법에 반드시 공공관리제를 적용해야 한다는 명문규정은 없으나, 하나의 정비구역 내에 하나의 추진위원회만 존재하여야 한다는 원칙에 따라 기존 추진위원회가 주민 동의를 못 받을 시 영원히 사업을 못하는 모순이 발생할 수 있어 경과규정을 두어 180일 정도 제한을 둔 것은 나름대로 합리적인 부분이 있다고 보인다.

그러나 비록 공공관리제 시행을 위한 합목적성이 인정된다 하더라도 공공관리제를 시행하게 되면 다시 추진위원회를 구성하여 주민의 과반수 동의를 받아야 하므로 주민 과반수의 동의를 받는 주체가 누구냐의 문제만 달라질 뿐이므로 주민갈등에 따른 불필요한 사회·경제적 비용낭비를 방지하고, 사업기간 단축과 사업비용 절감하여 주민들의 제정착 기회를 확대하기 위해 도입한 제도가 공공관리제도입을 감안하면, 전 주민 과반수의 동의를 받아야 함에는 변함이 없음에도 청구인들이 180일의 기간을 초과하였다는 사유만으로 배척하는 것은 공공관리제의 도입취지에도 반한다고 할 것이다.

또한 공공관리제와 관련하여 청구인은 개정된 조례 부칙에 따라 설립된 것으로 간주되어야 한다는 점, 정비사업의 시행범위가 확대된 창신11재정비촉진구역에서 청구인이 정비구역 전체의 토지등 소유자 과반수 동의를 새로 얻어 변경승인신청을 하면 피청구인은 기존 추진위원회에 대하여 변경승인을 하여야 함에도 불구하고 피청구인이 청구인에 대하여 기존구역과 확대구역 각각 과반수 동의서 정구를 요구한 점, 도정법 제13조 제2항이 변경승인신청의 종기를 규정하지 않았음에도 피청구인이 법적 근거 없이 피청구인의 변경승인신청의 종기를 제한한 점, 청구인이 이미 기존구역과 확대구역 주민으로부터 각각 과반수 동의를 얻어 변경승인신청에 이른 점 등을 종합하여 보면, 청구인이 피청구인이 정한 기한을 초과하여 변경승인신청을 하였다는 이유로 청구인의 신청을 반려한 이 사건 처분은 도정법 등 관련 법령에 위반한 위법·부당한 처분이라 할 것이다.

6. 결 론

그렇다면, 청구인의 청구는 이유 있다고 인정되므로 이를 인용하기로 하여 주문과 같이 재결한다.

정본입니다 .

2011. 10. 10.

서울특별시행정심판위원회

