

■ 최신 판례 ■

## [행정] 촉진구역 지정에 따른 기존 조합설립추진위원회의 지위

정원 변호사 | 박호경 변호사

### 1. 판결의 취지

정비사업을 원활하게 진행하기 위하여 추진위원회 제도를 도입하는 한편 1개의 정비구역 안에 복수의 추진위원회가 구성되는 것을 금지하는 등 그에 대하여 특별한 법적 지위를 부여하고 있는 도시 및 주거환경정비법의 입법 취지와 추진위원회 구성 승인처분이 다수의 이해관계인에게 미치는 파급효과 등에 비추어 보면, 일정한 정비예정구역을 전제로 추진위원회 구성 승인처분이 이루어진 후 정비구역이 정비예정구역과 달리 지정되었다는 사정만으로 승인처분이 당연히 실효된다고 볼 수 없고, 정비예정구역과 정비구역의 각 위치, 면적, 토지등소유자 및 동의자 수의 비교, 정비사업계획이 변경되는 내용과 정도, 정비구역 지정 경위 등을 종합적으로 고려하여 당초 승인처분의 대상인 추진위원회가 새로운 정비구역에서 정비사업을 계속 추진하는 것이 도저히 어렵다고 보여 그 추진위원회의 목적달성이 사실상 불가능하다고 인정되는 경우에 한하여 그 실효를 인정함이 타당하다고 할 것이다.

### 2. 사실관계

서울시는 2004년 6월경 구 「도시및주거환경정비법」(이하 '도시정비법', 2005. 3. 18. 개정 전의 것) 제3조에 따라 관악구 A동 일대 약 12만㎡를 B정비예정구역으로 지정하였고, 같은 날 관악구청장은 B정비예정구역 내 토지등소유자 과반수의 동의를 얻은 B추진위원회에 대하여 설립승인을 하였습니다.

그 후 서울시는 2005년 12월 '서울시 지역균형발전지원에 관한 조례'에 따라 B구역을 포함한 A동 일대 약 53만㎡를 C뉴타운으로 지정하였고, 2006년 10월 C재정비촉진지구로 지정하였습니다. 그 후 2008년 4월 재정비촉진계획을 결정·고시하면서 B정비예정구역을 포함한 A동 일대 23만㎡를 C재정비촉진구역으로 지정하였습니다. 이로 인하여 구역 내 토지등소유자는 추진위 승인 시 685명에서 촉진구역 지정 시 1,411명으로, 구역면적은 약 12만㎡에서 약 23만㎡으로 증가하였습니다.

C재정비촉진구역 내 일부 토지등소유자는 B추진위원회에 대한 설립승인에는 중대·명백한 하자가 있고 실효로 인하여 무효가 되었다고 주장하며, 관악구청장에 '연번이 부여된 조합설립추진위원회 동의서' 제공을 신청하였으나, 관악구청장은 이를 거부하였습니다.

### 3. 소송의 경과

원심 법원은 ① 추진위원회 설립승인 당시 과반수에 미달하는 수의 동의가 있었다는 주장에 대하여, 승인처분 당시 법령에 의하면 동의서 형식이나 동의시기 등에 대한 제한이 없었고, 승인처분에 위법사유가 있다고 하더라도 당연무효로 볼 정도의 하자는 존재하지 않는다고 판단하며 위 주장을 배척하였습니다. ② 그러나 새로운 정비구역 지정으로 인한 추진위원회 설립승인처분의 실효 주장에 대하여, 사업구역면적 및 토지소유자 수가 대폭 증가하였고 전체 위치 등을 종합할 때 B정비예정구역과 C재정비촉진구역 사이에 동일성을 인정할 수 없기 때문에, B추진위원회는 법적 지위를 상실하였다고 판단하였습니다. 결국 관악구청장의 '연번 부여된 조합설립추진위원회 동의서' 제공을 거부한 행위는 위법하다고 판단하였습니다.

그러나 대법원은 ① 정비구역이 정비예정구역과 달리 지정되었다는 사정만으로 승인처분이 실효되는 것은 아니며, 기존 추진위원회의 목적달성이 사실상 불가능한 경우에 실효를 인정할 수 있다고 전제한 후, ② B정비예정구역과 C촉진구역 사이에 면적은 약 89%, 토지등소유자 수는 약 106% 증가한 사정은 인정되나, B정비예정구역을 중심으로 그 외연이 확대된 것

에 불과하므로 추진위원회 승인처분이 실효되었다고 볼 수 없다는 이유로 원심 판결을 파기 하였습니다.

#### 4. 판결의 의의

2002년 시범뉴타운 지정 이후 뉴타운 지정이 활성화되면서, 대상 판결 사안과 같이 기존 정비예정구역을 포함하는 형태로 다수의 뉴타운이 지정되었습니다. 기존 정비예정구역에 이미 추진위원회가 설립된 경우, 도시정비법에는 조합과 달리 추진위원회 변경승인에 관한 직접적인 규정이 없기 때문에 기존 추진위원회의 지위가 문제되었습니다. 대상 판결과 같이 뉴타운 지정으로 사업구역면적 및 토지등소유자 수가 크게 증가할 경우, 기존 정비예정구역 내 토지등소유자와 새로 편입된 토지등소유자 사이에서 개발계획에 대한 입장이 상이할 가능성이 높습니다. 결국 기존 추진위원회의 지위 인정 여부는 현실적으로 위와 같은 이해관계 조정의 문제와 결부되어 있습니다.

이에 대하여 대법원은 '새로운 정비구역에서 기존 추진위원회의 목적 달성이 불가능한 경우'에 한하여 기존 설립승인처분이 실효된다고 하였습니다. 이는 정비예정구역과 정비구역의 각 위치, 면적, 토지등소유자 및 동의자 수 비교, 정비사업계획 변경 정도, 정비구역 지정 경위 등을 종합적으로 고려하여 판단합니다. 강학상 행정처분의 실효는 목적물 소멸 등 행정처분 대상 소멸, 해제조건의 성취 및 종기의 도래, 목적의 달성 등의 사유가 있을 때 인정됩니다. 대법원은 처분의 목적 소멸이라는 관점에서 추진위원회 설립승인의 목적 달성을 기준으로 삼은 것으로 이해될 여지가 있습니다. 다만, 대법원이 위와 같은 일반론을 제시하였을 뿐 구체적인 기준을 제시하지 않은 부분은 아쉬움으로 남습니다.

그러나 대상 판결 사안에서는 사업구역면적 89%, 토지등소유자 수가 106% 증가하였음에도, 기존 추진위원회의 목적달성이 불가능한 경우에 해당하지 않는다고 판단한 점에 비추어, 대법원은 기존 추진위원회에 대한 설립승인 효력 유지를 상당히 넓게 인정하고 있는 것으로 보입니다.

#### 5. 다운로드 : 대법원 2013. 9. 12. 선고 2011두31284 판결