

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2009두5541 시장정비사업추진계획승인추천신청반려처분취소
원고, 상고인 주식회사 티에프씨글로벌
소송대리인 법무법인 을지
담당변호사 차홍권 외 3인
소송대리인 법무법인(유한) 태평양
담당변호사 고현철 외 2인
피고, 피상고인 서울특별시 중구청장
소송수행자 박계성 외 1인
소송대리인 변호사 이재곤
원 심 판 결 서울고등법원 2009. 3. 31. 선고 2008누20187 판결
판 결 선 고 2011. 11. 24.

주 문

상고를 기각한다.

상고비용은 원고가 부담한다.

이 유

상고이유를 판단한다.

1. 상고이유 제1점에 대하여

가. 구 재래시장육성을위한특별법(2006. 4. 28. 법률 제7945호 ‘재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법’으로 전부 개정되기 전의 것, 이하 ‘구 재래시장법’이라 한다) 제18조 제2항, 제30조 제1항의 각 규정에 의하면, 사업시행구역 안의 토지등의 소유자, 사업시행구역에 속하는 토지등의 소유자들이 시장정비사업을 추진하기 위하여 설립한 시장정비사업조합, 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다, 이하 같다), 지방공기업법 제49조의 규정에 의하여 설립된 지방공사 또는 대한주택공사법에 의하여 설립된 대한주택공사가 시장정비사업의 시행자가 될 수 있었다.

그런데 구 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법(2009. 12. 30. 법률 제9887호 ‘전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법’으로 개정되기 전의 것, 이하 ‘개정 재래시장법’이라 한다) 제4조, 제33조 제1항, 제2항, 제34조 제1항, 제41조 제1항의 각 규정에 의하면, 시장정비사업추진계획 승인에 대한 추천신청을 할 수 있는 자는 토지등 소유자(개인 또는 법인이 단독으로 소유한 경우에 한한다), 추진위원회, 토지등 소유자가 시장정비사업을 추진하기 위하여 설립한 법인(이하 ‘시장정비사업법인’이라 한다), 시장·군수·구청장, 대한주택공사 또는 지방공사이고, 시장정비사업의 사업시행자는 위 추진위원회가 시장정비사업조합으로 변경되는 것 이외에는 위 사업추진계획 승인에 대한 추천신청을 할 수 있는 자와 동일하다. 또한 시장정비사업추진계획의 승인을 얻고자 하는 자는 사업추진계획을 수립하여 시장·군수·구청장에게 그 승인에 대한 추천을 신청하여야 하고, 이 때 시장정비구역 토지면적의 5분의 3 이상에 해당하는 토지소유자

의 동의 및 토지등 소유자 총수의 5분의 3 이상의 동의를 얻어야 한다. 한편, 시장정비사업과 관련하여 개정 재래시장법에서 정하지 아니한 사항은 도시 및 주거환경정비법(이하 '도시정비법'이라 한다) 중 도시환경정비사업에 관한 규정을 준용한다.

이러한 관계법령의 내용, 형식, 취지 및 개정 연혁 등을 비롯하여, 개정 재래시장법 제33조 제2항 제3호의 문언상 시장정비사업법인은 '토지등 소유자'가 시장정비사업을 추진하기 위하여 설립한 법인으로 명확하게 규정되어 있는 점, 시장정비구역에 토지등을 소유하지 아니한 제3자는 시장정비사업에 관하여 토지등 소유자와는 그 이해관계를 달리한다고 볼 수 있는 점, 한편 토지등 소유자 모두가 법인의 구성원이 될 것을 요구하게 되면 시장정비사업법인을 설립하는 것이 시장정비사업조합을 설립하는 것보다 더 어렵게 되어 시장정비사업의 시행자로 종래 시장정비사업조합 이외에 시장정비사업법인을 새로이 추가한 개정 재래시장법의 취지를 몰각시키게 되는 점 등의 사정을 종합하여 보면, 개정 재래시장법에 규정된 시장정비사업법인을 설립하기 위해서는 토지 등 소유자 모두가 법인의 구성원이 될 필요는 없지만, 적어도 그 구성원은 토지등 소유자로서의 지위를 가진 자이어야 하고, 토지등 소유자가 아닌 제3자는 구성원이 될 수 없다고 봄이 타당하다.

나. 또한 개정 재래시장법이 시장정비사업의 시행자로 종래 시장정비사업조합 이외에 시장정비사업법인을 새로이 추가함으로써 토지등 소유자로 하여금 추진위원회를 구성한 다음 시장정비사업조합을 설립하는 대신 시장정비사업법인을 설립하는 방식으로 시장정비사업을 좀 더 신속하고 원활하게 추진할 수 있도록 규정하고 있는 점, 시장정비사업에 대한 사업추진계획을 수립하여 시장·군수·구청장에게 제출하거나 사업시행인가를 받기 위하여 사업시행계획을 작성하는 것에 대하여 각 시장정비구역 토지면적

의 5분의 3 이상, 토지등 소유자 총수의 5분의 3 이상의 동의를 얻어야 하며 또한 사업시행인가 이후에도 도시정비법의 규정에 따라 관리처분계획을 작성하여 도시정비법에 규정된 토지등 소유자의 동의를 얻은 후 행정청의 인가를 받아야 하는 등 각 사업 단계별로 토지등 소유자의 의사가 충분히 반영되고 행정청이 적절하게 감독할 수 있도록 규정되어 있는 점, 토지등 소유자들은 기존 법인의 사업목적이나 구성원을 변경하여 시장정비사업을 추진할 것인지 또는 새로운 법인을 설립할 것인지 여부를 그 의사에 따라 결정할 수 있다고 보아야 하고, 기존 법인의 사업목적 등의 변경을 통하여 시장정비사업을 시행하는 것이 토지등 소유자의 이익 및 신속한 정비사업의 시행 등에 부합하는 점 등에 비추어 보면, 개정 재래시장법에 규정된 시장정비사업법인에는 시장정비사업을 추진하기 위하여 설립한 신설법인뿐만 아니라 시장정비사업을 추진하기 위하여 법인의 사업목적 등을 변경한 기존 법인도 포함된다고 봄이 타당하다.

다. 원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 개정 재래시장법 제33조 제2항 제3호가 규정하고 있는 시장정비사업법인은 위 규정의 문언 및 전후 문맥에 비추어 보더라도 토지등 소유자들이 발기인이 되어 설립한 법인으로서 처음부터 시장정비사업 목적으로 하는 법인만을 뜻하는 것으로 해석될 뿐인데, 원고가 기존에 설립되어 있는 법인인 이상 개정 재래시장법에 규정된 시장정비사업법인에 해당할 수 없다는 이유를 들어 이 사건 반려처분이 적법하다고 판단하였다.

위 법리에 비추어 보면, 원심이 시장정비사업법인에는 기존 법인이 아닌 신설법인만이 포함된다고 판단한 것은 잘못이나, 한편 기록에 의하면 이 사건 반려처분 당시 원고는 그 법인 구성원으로 이 사건 시장정비구역 내의 토지등 소유자 5인 외에 백유홍, 윤종욱, 곽연수 등 제3자들을 포함하고 있는 사실을 알 수 있으므로, 앞서 본 법리에

비추어 보면, 토지등 소유자가 아닌 제3자를 구성원으로 포함하고 있는 원고가 시장정비사업법인에 해당하지 않는다고 본 원심의 결론은 정당하고, 거기에 이 부분 상고이유와 같은 개정 재래시장법에 규정된 시장정비사업법인에 관한 법리오해 등으로 인하여 판결에 영향을 미친 위법이 없다.

2. 상고이유 제2점에 대하여

가. 일반적으로 행정상의 법률관계에 있어서 행정청의 행위에 대하여 신뢰보호의 원칙이 적용되기 위하여는, 첫째 행정청이 개인에 대하여 신뢰의 대상이 되는 공적인 견해표명을 하여야 하고, 둘째 행정청의 견해표명이 정당하다고 신뢰한 데에 대하여 그 개인에게 귀책사유가 없어야 하며, 셋째 그 개인이 그 견해표명을 신뢰하고 이에 기초하여 어떠한 행위를 하였어야 하고, 넷째 행정청이 위 견해표명에 반하는 처분을 함으로써 그 견해표명을 신뢰한 개인의 이익이 침해되는 결과가 초래되어야 하는바, 어떠한 행정처분이 이러한 요건을 충족하는 때에는 공익 또는 제3자의 정당한 이익을 현저히 해할 우려가 있는 경우가 아닌 한 신뢰보호의 원칙에 반하는 행위로서 위법하다(대법원 1999. 3. 9. 선고 98두19070 판결, 대법원 2006. 6. 9. 선고 2004두46 판결 등 참조).

나. 원심이 인용한 제1심판결 이유에 의하면, 원심은 그 채택 증거들을 종합하여 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 피고는 원고가 이 사건 승인추천신청을 할 당시 개정 재래시장법에 규정된 시장정비사업법인에 해당하는지 여부에 관하여 신뢰의 대상이 될 만한 어떠한 공적인 견해표명이나 행정지도를 하였다고 볼 수 없으므로 이 사건 반려처분이 피고의 선행행위와 모순되는 것으로서 신의칙 내지 신뢰보호의 원칙에 반한다고 할 수 없다고 판단하였다.

주 심 대법관 신영철 _____