

■ 화제의 판결 ■

정비사업조합에 관한 조합설립인가처분 또는 선행 조합설립변경인가 처분이 쟁송에 의하여 무효로 확정된 경우, 이에 기초하여 이루어진 조합설립변경인가처분 또는 후행 조합설립변경인가처분의 효력

[대상판결 : 대법원 2014. 5. 29. 선고 2011다46128, 2013다69057 매도·매도청구 판결]

1. 시안의 개요

가. 쟁점

재건축정비사업조합의 매도청구 과정에서 조합설립 관련 구 도시 및 주거환경정비법(2008. 2. 29. 법률 제8852호로 개정되기 전의 것. 이하 '구 도시정비법')에 따른 구분소유자 및 건축물 소유자의 동의요건이 문제 된 사안입니다.

나. 구 도시정비법에 따른 조합 설립 시 동의 요건

구 도시정비법 제16조 제2항은 "주택재건축사업의 추진위원회가 조합을 설립하고자 하는 때에는 「집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률」 제47조 제1항 및 제2항의 규정에 불구하고 ① 주택단지 안의 공동주택의 각 동별 구분소유자 및 의결권의 각 3분의 2 이상의 동의와 ② 주택단지 안의 전체 구분소유자 및 의결권의 각 4분의 3 이상의 동의를 얻어 정관 및 건설교통부령이 정하는 서류를 첨부하여 시장·군수의 인가를 받아야 한다. 인가받은 사항을 변경하고자 하는 때에도 또한 같다. 다만 제1항 단서의 규정에 의한 경미한 사항을 변경하고자 하는 때에는 조합원의 동의 없이 시장·군수에게 신고하고 변경할 수 있다."고 규정하고 있습니다.

구 도시정비법 제16조 제3항은 "제2항의 규정에 불구하고 주택단지가 아닌 지역이 정비구역에

포함된 때에는 ① 주택단지가 아닌 지역 안의 토지 또는 건축물 소유자의 4분의 3 이상 및 ② 토지 면적의 3분의 2 이상의 토지소유자의 동의를 얻어야 한다.”고 규정하고 있습니다.

한편 구 도시정비법 시행령 제27조는 ‘구 도시정비법 제16조 제1항 단서에 규정된 대통령령이 정하는 경미한 사항’으로, ‘토지 또는 건축물의 매매 등으로 인하여 조합원의 권리가 이전된 경우의 조합원의 교체 또는 신규가입(제2호)’, ‘구 도시정비법 제4조의 규정에 의한 정비구역 또는 정비계획의 변경에 따라 변경되어야 하는 사항(제3호)’을 들고 있습니다.

위 규정들의 내용, 형식 및 체제에 비추어 보면, 주택재건축사업의 조합을 설립할 때 정비구역에 주택단지가 아닌 지역이 포함되어 있을 경우에는 주택단지에 대하여 구 도시정비법 제16조 제2항에 의한 동의를 얻는 것과 별도로 주택단지가 아닌 지역에 대하여도 같은 조 제3항에 의한 동의를 얻어야 합니다(대법원 2012. 10. 25. 선고 2010두25107 판결 등 참조).

또한 조합설립인가를 받은 조합이 인가받은 사항을 변경하는 경우에도 그 변경 사항에 대하여 설립 시와 마찬가지로 법정 동의율 이상의 동의를 갖추어야 하는 것이 원칙이지만, 그 변경 사항이 구 도시정비법 시행령 제27조 각호에 규정된 경미한 사항에 해당하면 새로운 동의절차가 필요 없습니다.

다. 원고 조합의 설립인가 및 변경인가 내역

A아파트 및 B아파트의 구분소유자로 구성된 원고 조합은 해당 주택사업지구(이하 ‘이 사건 지구’)에서 주택재건축사업(이하 ‘이 사건 사업’)을 시행하기 위해 구청장으로부터 구 도시정비법 제18조 제2항 및 부칙 제10조 제1항에 따라 2003년경 설립등기를 마쳤습니다.

그 후 원고 조합은 이 사건 사업의 시행을 위해 수차례에 걸쳐 조합원을 추가하거나 이 사건 지구 안에 있는 다른 지역을 사업구역에 편입하여 조합원을 확대하는 취지의 변경인가를 받았습니다. 그 결과 1차 변경인가에 의해 C아파트 주택단지 및 주택단지가 아닌 지역, 4차 변경인가에

의해 D연립 주택단지, 5차 변경인가에 의해 E아파트 주택단지, 6차 변경인가에 의해 F아파트 주택단지가 각각 사업구역에 편입되었습니다(이하 1, 4, 5, 6차 변경인가처분을 통틀어 '선행 변경인가처분').

라. 추가된 지역의 구분소유자 등으로부터만 동의를 받은 원고 조합

원고 조합의 정관은 대지의 총면적을 정한 후 사업의 시행상 불가피하다고 인정되면 사업시행구역과 대지의 총면적이 다소 증감할 수 있도록 정하고 있었고, 원고 조합이 설립 시 구분소유자들로부터 받은 동의서에도 사업시행 대상 대지면적이 서울시 기본계획 확정고시 기준에 따른 면적이라는 점이 기재되어 있었습니다.

이에 따라 원고 조합은 이 사건 주구 범위 내에서 사업구역을 확대하는 취지의 선행 변경인가처분을 받을 때, 각각 사업구역에 추가된 지역의 구분소유자 등이나 토지 또는 건축물 소유자 등으로부터 위와 동일한 내용의 동의서를 추가로 받았을 뿐 종전 사업구역의 구분소유자 등이나 토지 또는 건축물 소유자 등으로부터는 따로 동의서를 받지 않았고, 또한 사업구역의 면적은 그대로 두고 조합원의 추가가입 및 명의변경에 의한 총 조합원 수의 변경을 변경인가의 대상으로 삼았습니다.

마. 8차 변경인가 및 선행 변경인가처분 무효확인판결 확정

서울특별시장은 이 사건 주구의 면적을 확장하는 내용으로 개발기본계획·정비계획을 변경·고시했고, 그에 따라 원고 조합도 다른 부지 등을 사업구역에 편입하고, 조합원 수도 변경하는 내용의 8차 변경인가(이하 '후행 변경인가처분')를 받았습니다.

그런데 원고 조합은 7차 변경인가처분 시까지도 1차 변경인가처분 당시 새로이 사업구역에 편입되는 주택단지가 아닌 지역과 관련하여 구 도시정비법 제16조 제3항에 따른 동의 요건을 갖추지

못했고, 원고 조합의 조합원 중 일부가 선행 변경인가처분에 관한 무효확인 청구 소송을 제기하여 위 무효확인판결이 확정되었습니다.

이러한 상황에서 원고 조합은 매도청구 소송을 제기했고, 후행 변경인가처분의 유효 여부(구 도시정비법에 따른 조합설립 및 변경인가에 관한 구분소유자 및 건축물 소유자의 동의요건 관련)가 쟁점이 되었습니다.

2. 판결의 내용

대법원은 다음과 같이 '후행 변경인가처분의 효력에 의해 정비사업을 계속해서 진행할 수 있으므로, 후행 변경인가처분을 무효라고 할 수 없다'고 판단했습니다.

"위 사실관계에 의하면, 선행 변경인가처분이 쟁송에 의해 무효로 확정되었으므로, 이 사건 제8차 변경인가처분은 선행 변경인가처분이 유효함을 전제로 하여 이 사건 편입구역을 추가로 편입하고 이 사건 편입구역 내 조합원을 추가하는 내용의 선행 변경인가처분에 대한 변경 처분으로서 유효하다고 보기 어렵다. 그렇지만, 아래에서 보는 것과 같이 이 사건 제8차 변경인가처분은 설립인가에서 정한 제3주구 사업구역을 선행 변경인가처분에 의하여 편입된 지역과 이 사건 편입지역이 모두 추가된 제3주구 사업구역(이하 '변경 후 제3주구'라 한다)으로 확대하는 조합설립 변경인가로서의 요건을 갖추고 있어 그에 따른 효과가 인정되고, 원고 조합은 당초 조합설립인가 처분과 새로운 조합설립변경인가처분의 요건을 갖춘 이 사건 제8차 변경인가처분의 효력에 의하여 정비사업을 계속 진행할 수 있으므로, 이 사건 제8차 변경인가처분을 무효라고 할 수는 없다."

3. 판결의 의미

본 대법원 판결은 대법원이 구 도시정비법에 따른 조합설립 및 변경인가와 관련하여 세 가지 쟁점에 관한 판단 기준을 제시했다는 데 의미가 있습니다.

첫째, 대법원은 '사업구역의 위치 변경 및 면적 확대가 구 도시정비법 제4조에 의한 정비구역 또는 정비계획의 변경에 따라 이루어지는 경우 특별한 사정이 없는 한 종전 사업구역에 대한 동의는 변경된 사업구역에 대한 동의로도 유효하다'고 판시했습니다.

“사업구역의 위치를 변경하고 그 면적을 확대하는 조합설립변경인가의 경우에도, 원칙적으로 종전 구역과 추가된 구역을 합한 전체 구역을 대상으로 하여 법정 동의 요건을 갖추어야 한다. 그런데 위와 같은 사업구역의 위치 변경 및 면적 확대가 구 도시정비법 제4조의 규정에 의한 정비구역 또는 정비계획의 변경에 따라 이루어지는 경우에, 구 도시정비법 시행령 제27조 제3호에 의하면 이는 경미한 사항에 해당하므로, 달리 특별한 사정이 없는 이상 기존의 조합설립에 동의한 조합원들에 대하여는 새로이 동의를 받을 필요가 없고 종전 사업구역에 대한 동의는 변경된 사업구역에 대한 동의로도 유효하다고 봄이 상당하다. 그리고 어느 구분소유자 등이 처음에는 조합설립에 동의하지 아니하였다가 설립인가 후에 의사를 바꾸어 조합설립에 동의함으로써 조합에 추가로 가입한 경우에, 이는 구 도시정비법 시행령 제27조 제2호에 규정된 경미한 사항인 '토지 또는 건축물의 매매 등으로 인하여 조합원의 권리가 이전된 경우의 조합원의 교체 또는 신규가입'에 해당하므로 그들의 추가 동의 내역도 조합설립변경인가의 법정 동의를 충족 여부를 판단할 때에 반영함이 타당하며, 또한 위에서 본 사업구역 변경 시의 동의의 효력에 관한 법리는 그 추가 동의의 효력을 판단할 때에도 그대로 적용된다고 보아야 할 것이다.”

둘째, 대법원은 '정비사업조합에 관한 조합설립인가처분 또는 선행 조합설립변경인가처분이 쟁송에 의하여 취소되거나 무효로 확정된 경우, 이에 기초하여 이루어진 조합설립변경인가처분 또는 후행 조합설립변경인가처분이 무효'라는 점을 확인했습니다.

“정비사업조합(이하 '조합'이라고만 한다)에 관한 조합설립변경인가처분은 당초 조합설립인가처분에서 이미 인가받은 사항의 일부를 수정 또는 취소·철회하거나 새로운 사항을 추가하는 것으로서 유효한 당초 조합설립인가처분에 근거하여 설권적 효력의 내용이나 범위를 변경하는 성질을 가지므로, 당초 조합설립인가처분이 쟁송에 의하여 취소되었거나 무효인 경우에는 이에 터 잡아 이루어진 조합설립변경인가처분도 원칙적으로 그 효력을 상실하거나 무효라고 해석함이 타당하

다. 그리고 이러한 법리는 당초 조합설립인가처분 이후 여러 차례 조합설립변경인가처분이 있었다가 중간에 행하여진 선행 조합설립변경인가처분이 쟁송에 의하여 취소되었거나 무효인 경우에 후행 조합설립변경인가처분의 효력에 대해서도 마찬가지로 적용된다고 새겨야 한다.”

셋째, 대법원은 예외적으로 후행 조합설립변경인가처분의 효력이 인정되는 경우에 관해서도 실시했습니다. 즉, 대법원은 ‘후행 조합설립변경인가처분이 선행 조합설립변경인가처분에 의해 변경된 사항을 포함하여 새로운 조합설립변경인가처분의 요건을 갖추고 있는 경우에는 선행 조합설립변경인가처분이 쟁송에 의해 취소되거나 무효인 경우라도 후행 조합설립변경인가처분의 효력이 인정될 수 있다’는 점을 분명히 했습니다.

“다만 조합설립변경인가처분도 조합에 정비사업을 시행할 수 있는 권한을 설정하여 주는 처분인 점에서는 당초 조합설립인가처분과 다르지 아니하므로, 선행 조합설립변경인가처분이 쟁송에 의하여 취소되었거나 무효인 경우라도 후행 조합설립변경인가처분이 선행 조합설립변경인가처분에 의해 변경된 사항을 포함하여 새로운 조합설립변경인가처분의 요건을 갖추고 있는 경우에는 그에 따른 효과가 인정될 수 있다. 이러한 경우에 조합은 당초 조합설립인가처분과 새로운 조합설립변경인가처분의 요건을 갖춘 후행 조합설립변경인가처분의 효력에 의하여 정비사업을 계속 진행할 수 있으므로, 그 후행 조합설립변경인가처분을 무효라고 할 수는 없다.”

4. 다운로드 : [대법원 2014. 5. 29. 선고 2011다46128, 2013다69057 매도·매도청구 판결](#)