

대 법 원

제 3 부

판 결

사 건 2016두35281 관리처분계획취소청구의소

원고, 피상고인 겸 상고인

원고 1 외 2인

소송대리인 법무법인(유한) 화우

담당변호사 김종빈 외 2인

피고, 상고인 겸 피상고인

가락시영아파트 주택재건축정비사업조합

소송대리인 변호사 김보배 외 4인

원 심 판 결 서울고등법원 2016. 2. 2. 선고 2015누60084 판결

판 결 선 고 2018. 3. 13.

주 문

원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 서울고등법원에 환송한다.

원고들의 상고를 기각한다.

이 유

상고이유(상고이유서 제출기간이 지난 후에 제출된 상고이유보충서 기재는 상고이유를 보충하는 범위 내에서)를 판단한다.

1. 원고들 상고이유에 대하여

원심은 채택증거를 종합하여 그 판시와 같은 사실을 인정한 다음, 이 사건 관리처분 계획 중 상가 비례율 및 종전자산가격 평가기준일 부분에 위법이 없다고 판단하였다.

원심판결 이유를 기록에 비추어 살펴보면, 이러한 원심의 사실인정과 판단에는 관리처분계획에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 않았거나 이유가 모순되는 등의 잘못이 없다.

2. 피고 상고이유에 대하여

가. (1) 정비사업조합은 구 「도시 및 주거환경정비법」(2016. 1. 27. 법률 제13912호로 일부 개정되기 전의 것, 이하 '도시정비법'이라고 한다)에 의한 정비사업을 시행할 수 있는 권한을 갖는 행정주체이고(대법원 2009. 9. 24. 선고 2008다60568 판결 참조), 그와 동시에 조합원들로 구성된 '공법상 단체'로서의 성격을 갖는다. 도시정비법이 정비사업의 시행과 관련한 일정한 자치법적 사항을 정관으로 정하도록 위임하고 있는 경우에, 조합은 위임받은 사항에 관하여 상위법령을 위반하지 않는 범위 내에서 당해 조합의 실정에 맞게 조합원들의 자율적이고 민주적인 의사에 따라 단체내부의 자치규범인 '정관'을 제정할 수 있다(대법원 2002. 4. 26. 선고 2001다78980 판결, 대법원 2007. 10. 12. 선고 2006두14476 판결 참조).

(2) 도시정비법은 조합이 '정비사업의 시행방법', '조합임원의 권리·의무', '조합의 비용부담', '그 밖에 정비사업의 추진 및 조합의 운영을 위하여 대통령령이 정하는 사항' 등이 포함된 정관을 작성하여야 한다고 규정하고 있고(제20조 제1항 제6호, 제8

호, 제9호, 제17호), 그 위임에 따라 도시정비법 시행령은 '임원의 업무의 분담 및 대행 등에 관한 사항', '관리처분계획에 관한 사항', '조합원의 권리·의무에 관한 사항' 등을 정관에서 정하여야 하는 사항으로 규정하고 있다(제31조 제2호, 제10호, 제15호).

재건축조합의 조합원들 중 상가의 구분소유자들(이하 '상가조합원'이라고 하고, 이와 대비되는 아파트의 구분소유자들을 '아파트조합원'이라고 한다)과 아파트조합원 사이의 이해관계 및 주된 관심사항이 크게 다른 상황에서, ① 아파트와 상가를 분리하여 개발 이익과 비용을 별도로 정산하고 ② 상가조합원들로 구성된 별도의 기구(이하 '상가협의 회'라고 한다)가 상가에 관한 관리처분계획안의 내용을 자율적으로 마련하는 것을 보장 한다는 내용으로 조합과 상가협의회 사이에서 합의하는 경우가 있다(①, ②를 통틀어 소위 '상가 독립정산제 약정'이라고 불리고 있다. 대법원 2013. 3. 28. 선고 2012두 3385 판결 참조). ①부분은 조합원별 부담액에 영향을 미칠 수 있으므로 '조합의 비용 부담' 및 '조합원의 권리·의무'에 관한 사항에 해당하고, ②부분은 조합 총회에 상정하여 승인받아야 하는 관리처분계획안 중 상가 부분의 작성을 조합의 이사회가 아니라 상가협의회에게 일임한다는 내용이므로 '조합임원의 권리·의무', '임원의 업무의 분담 및 대행 등' 및 '관리처분계획'에 관한 사항에 해당하므로, 이러한 내용은 원칙적으로 조합의 정관에 규정하여야 하는 사항이다.

다만, 이러한 내용을 조합이 채택하기로 결정하는 조합 총회의 결의가 정관 변경의 요건을 완전히 갖추지는 못했다면 형식적으로 정관이 변경된 것은 아니지만, 총회결의로서 유효하게 성립하였고 정관 변경을 위한 실질적인 의결정족수를 갖췄다면 적어도 조합 내부적으로 업무집행기관을 구속하는 규범으로서의 효력은 가진다고 보아야 할 것이다(대법원 2012. 8. 23. 선고 2010두13463 판결 참조). 왜냐하면, 조합의 총회가

조합의 최고의사결정기관이고(대법원 2010. 5. 27. 선고 2008다53430 판결 참조), 정관 변경은 조합의 총회결의를 통해서 결정된 후 감독청의 인가를 받아야 하며(도시정비법 제20조 제3항), 여기에서 감독청의 인가는 기본행위인 총회결의의 효력을 완성시키는 보충행위일 뿐(대법원 2007. 7. 24.자 2006마635 결정 참조) 정관의 내용 형성은 기본행위인 총회결의에서 이루어지기 때문이다.

(3) 조합의 총회는 조합의 최고의사결정기관이고, 정관 변경이나 관리처분계획의 수립·변경은 총회의 결의사항이므로, 조합의 총회는 새로운 총회결의로써 종전 총회결의의 내용을 철회하거나 변경할 수 있는 자율성과 형성의 재량을 가진다. 그러나 이러한 자율성과 재량이 무제한적인 것일 수는 없다. 조합 내부의 규범을 변경하고자 하는 총회결의가 적법하려면 다음과 같은 기준들을 충족하여야 한다.

첫째, 총회결의가 상위법령 및 정관에서 정한 절차와 의결정족수를 갖추어야 한다. 총회의 절차 및 의결정족수 등에 관하여는 상위법령에서 특별히 정한 바가 없으면 정관으로 정한 바를 따라야 한다(도시정비법 제24조 제6항). 그러나 도시정비법은 '조합의 비용부담'이 정관에서 정하여야 하는 사항이고(제20조 제1항 제8호) 이를 변경하기 위해서는 조합원 3분의 2 이상의 동의를 받도록 규정하고 있으므로(제20조 제3항), '조합의 비용부담'에 관한 사항이 종전 총회결의와 비교하여 볼 때 조합원들의 이해관계에 중대한 영향을 미칠 정도로 실질적으로 변경된 경우에는 비록 그것이 정관변경 절차는 아니라 하더라도 특별다수의 동의요건을 규정하여 조합원들의 이익을 보호하려는 도시정비법 제20조 제3항, 제1항 제8호의 규정을 유추적용하여 조합원 3분의 2 이상 동의를 받아야 한다고 봄이 타당하다(대법원 2012. 8. 23. 선고 2010두13463 판결 참조).

둘째, 총회결의의 내용이 상위법령 및 정관에 위배되지 않아야 한다.

셋째, 일단 내부 규범이 정립되면 조합원들은 특별한 사정이 없는 한 그것이 존속하리라는 신뢰를 가지게 되므로, 내부 규범 변경을 통해 달성하려는 이익이 종전 내부 규범의 존속을 신뢰한 조합원들의 이익보다 우월하여야 한다. 조합 내부 규범을 변경하는 총회결의가 신뢰보호원칙에 위반되는지를 판단하기 위해서는, 한편으로는 침해받은 이익의 보호가치, 침해의 중한 정도, 신뢰가 손상된 정도, 신뢰침해의 방법 등과 다른 한편으로는 조합 내부 규범의 변경을 통해 실현하고자 하는 공익적 목적을 종합적으로 비교·형량하여야 한다(대법원 2009. 4. 23. 선고 2008두8918 판결 참조).

나. 원심판결 이유에 의하면, 다음과 같은 사정들을 알 수 있다.

(1) 피고는 2003. 6. 12. 설립된 재건축조합으로서, 2007. 7. 27. 총회결의에서 사업시행계획을 수립하여 2008. 4. 1. 사업시행인가를 받았다.

(2) 피고는 2013. 6. 17. 피고의 상가조합원들로만 구성된 '상가협의회'와 이른바 '상가 독립정산제'를 채택한다는 업무협약(이하 '이 사건 업무협약'이라고 한다)을 체결하였다. 그 내용은 ① 상가의 개발이익과 그 재건축에 소요되는 비용은 상가조합원들 사이에서만 분담하고, ② 상가의 분양면적, 분양시기, 분양가격, 내부설계 및 디자인, 점포용도, 업종구성, 마감·추가·특화공사 등 상가의 신축계획안, 상가 개발이익의 처분 및 정산 등을 포함한 상가 관리처분계획안 수립은 상가협의회가 주관하며, 대외적인 업무는 피고가 적극 협조한다는 것이다.

(3) 피고는 2013. 7. 15. 총회에서 조합원 80.87%의 동의를 받아 이 사건 업무협약 체결을 추진하는 결의를 하였다.

(4) 상가협의회는 자체적으로 상가관리처분계획안(이하 '이 사건 상가관리처분계

획안'이라고 한다)을 마련하여 상가협의회 대의원회에서 이를 의결한 후, 2014. 10. 29. 피고에게 이 사건 상가관리처분계획안이 상가협의회 대의원회에서 의결되었음을 통보하고 이 사건 상가관리처분계획안이 수록된 임시총회 책자를 보냈으나, 피고 조합은 2014. 11. 4. 이를 상가협회에 반환하였다.

(5) 상가협의회는 2014. 11. 19. 상가협회 임시총회를 개최하여 상가조합원 285명 중 154명의 동의(동의율 54.03%)로 이 사건 상가관리처분계획안을 의결하고, 2014. 11. 24. 피고에게 이 사건 상가관리처분계획안이 상가협회 임시총회에서 의결되었음을 통보하고, 2014. 11. 28. 피고에게 위 상가협회 임시총회의 의사록을 송부하였다.

(6) 피고는 2014. 12. 1. 상가협회에 '위 상가협회 임시총회의 참석자 명단, 서면결의서, 임시총회 속기록, 녹취파일 등 이 사건 상가관리처분계획안이 상가조합원들의 의사를 반영하여 수립된 것임을 입증할 자료를 2014. 12. 4.까지 송부할 것'을 요청하였다. 그러나 상가협의회는 이에 대해 별다른 조치를 취하지 않았다.

(7) 피고는 2014. 12. 9. 정기총회를 개최하여, 상가협회의 이 사건 상가관리처분계획안을 반영하지 않은 채 피고의 이사회가 별도로 마련한 관리처분계획안(여기에는 아파트에 관한 관리처분계획안뿐만 아니라 상가에 관한 관리처분계획도 포함되어 있다)을 승인하는 결의를 하였고(이를 통해 수립된 피고의 관리처분계획을 '이 사건 관리처분계획'이라고 한다), 서울특별시 송파구청장은 2015. 1. 27. 이 사건 관리처분계획을 인가한 후 2015. 1. 29. 이를 고시하였다(서울특별시 송파구 고시 제2015-7호).

다. 이러한 사정들을 앞서 본 관련 법령 규정 및 법리에 비추어 살펴보면, 다음과 같이 판단할 수 있다.

(1) 이 사건 업무협약에서 약정한 내용은 상가조합원뿐만 아니라 아파트조합원의 비용분담에도 큰 영향을 미치는 것이어서, 이를 도입하는 것은 정관 주요 부분의 실질적 변경에 해당하므로, 조합원 3분의 2 이상의 동의가 필요하다. 이에 따라 피고는 위 2013. 7. 15.자 총회에서 피고 조합원 80.87%의 동의를 거쳐 이 사건 업무협약을 승인하고 상가 독립정산제를 채택하는 결의를 하였으므로, 그 결의 내용이 피고 내부적으로 구속력을 갖게 되었다.

(2) 피고가 2014. 12. 9.자 총회결의를 통해 수립한 이 사건 관리처분계획의 내용이 2013. 7. 15.자 총회결의를 통해 채택한 상가 독립정산제와 일부 배치되는 부분이 있다면, 새로운 총회결의로써 종전 총회결의의 내용을 일부 철회·변경하는 취지가 포함되어 있는 것으로 볼 수 있다.

(3) 따라서 이 사건 관리처분계획의 내용에 2013. 7. 15.자 총회결의를 통해 채택한 상가 독립정산제와 일부 배치되는 부분이 있다고 하더라도, 그러한 사정만으로 그 부분이 위법하다고 단정할 수는 없고, 이 사건 관리처분계획을 수립하는 2014. 12. 9.자 총회결의가 2013. 7. 15.자 총회결의를 통해 채택한 상가 독립정산제의 내용을 일부 철회·변경하면서 앞서 본 바와 같은 기준들을 충족하였는지를 살펴볼 필요가 있다.

(4) 특히 상가 독립정산제는 '조합의 비용부담'과 관련 있으므로 그에 관한 사항을 실질적으로 변경하기 위하여 조합원 3분의 2라는 특별다수의 동의요건을 갖추었는지를 살펴보아야 하고, 나아가 피고가 종전에 채택한 상가 독립정산제의 내용을 일부 철회·변경하여야 할 객관적 사정과 필요가 존재하는지, 그로써 피고가 달성하려는 이익은 어떠한 것인지, 상가 독립정산제의 일부 철회·변경에 따라 상가조합원들이 침해

받은 이익은 어느 정도의 보호가치가 있으며 그 침해 정도는 어떠한지, 피고는 상가 독립정산제의 존속에 대한 상가조합원들의 신뢰 침해를 최소화하기 위하여 어떤 노력을 기울였는지 등과 같은 여러 사정을 종합적으로 비교·형량하여 이 사건 관리처분계획의 내용 중 상가 독립정산제와 일부 배치되는 부분이 신뢰보호원칙에 위반되는지를 살펴보아야 한다.

라. 그런데도 원심은, 2014. 12. 9.자 총회결의가 2013. 7. 15.자 총회결의를 통해 채택한 상가 독립정산제의 내용 중 일부를 적법하게 철회·변경하였는지에 관해서는 심리·판단하지 않은 채, 피고가 상가에 관한 관리처분계획을 수립할 때 여전히 이 사건 업무협약에 따라 상가협회의 이 사건 상가관리처분계획안을 반영하여야 할 의무가 있다고 전제하여 이를 따르지 않은 이 사건 관리처분계획 중 이 사건 상가관리처분계획안과 배치되는 부분(즉, 제7조 제2항 상가분양기준 부분, 제13조 제5항 청산방법 부분, 제13조 제8항 상가의 업종구성, 배정에 관한 이사회 조정권한 부분)은 위법하다고 판단하여 그 부분을 취소하였다. 이러한 원심판단에는 조합 총회의 내부 규범 정립 권한, 특별다수 동의요건, 관리처분계획의 수립 등에 관한 법리를 오해하여 필요한 심리를 다하지 아니함으로써 판결에 영향을 미친 잘못이 있다. 따라서 이를 지적하는 상고이유 주장은 이유 있다.

3. 결론

그러므로 피고의 나머지 상고이유에 대한 판단을 생략한 채 원심판결 중 피고 패소 부분을 파기하고, 이 부분 사건을 다시 심리·판단하도록 원심법원에 환송하며, 원고들의 상고를 기각하기로 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 김재형

주 심 대법관 김창석

 대법관 민유숙